

Soacha 1973-2012. Descripción Histórica de Políticas Públicas Locales

Luis Alfonso Rozo Escobar

Universidad Externado De Colombia

Notas del Autor

Luis Alfonso Rozo Escobar. Maestría en Gobierno y Políticas Públicas. Facultad de Finanzas,  
Gobierno y Relaciones Internacionales. Universidad Externado de Colombia

Esta investigación ha sido financiada por el propio alumno

La correspondencia relacionada con esta investigación debe de ser enviada a Luis Alfonso  
Rozo Escobar. Maestría en Gobierno y Políticas Públicas. Facultad de Finanzas, Gobierno y  
Relaciones Internacionales. Universidad Externado de Colombia. Calle 12 N° 1-17 Este. Bogotá,  
Colombia.

Contacto: [luis.rozo@est.uexternado.edu.co](mailto:luis.rozo@est.uexternado.edu.co)

Director: Javier Torres Velasco

Abril de 2018

## Resumen

El enfoque de la administración local en Colombia, queda reflejado en dos elementos básicos de su gestión: el primero: los planes de desarrollo y de inversión municipal mediante los cuales se ejecuta el presupuesto de cada vigencia fiscal, y el segundo, en la idea de administración, de esquema organizacional y burocrático que se concibe para conducir el municipio. La presente investigación tomó como base fundamental la siguiente pregunta- problema: *¿cuál fue la respuesta administrativa de la Alcaldía Municipal de Soacha, en términos de su desempeño fiscal y de la burocracia profesional, frente a los fenómenos de aumento de la población y de la densificación de su territorio?* Para el presente estudio se utilizó una metodología descriptiva. Concluye el presente estudio que la autoridades locales idearon dos diferentes proyectos de ciudad; el primero, entre finales de los años 1970 y el 2000, donde se vislumbraba a Soacha como un municipio industrial y comercial y el segundo, el de “ciudad dormitorio”, a partir de la implementación en el año 2001 el Plan de Ordenamiento Territorial y que pretende desarrollar extensas áreas del municipio, permitiendo la construcción de barrios y urbanizaciones consolidadas, con servicios públicos, servicios educativos, de salud y de transporte.

Palabras claves: Políticas Públicas Locales, Soacha, Cundinamarca, Bogotá, Conurbación, Desempeño Fiscal Comparado, Descripción Histórica Comparada.

## Tabla de Contenido

|   |    |
|---|----|
| Introducción: Marco de Análisis y sus Antecedentes. ....                                    | 1  |
| Los estudios de tipo descriptivo en las Ciencias Sociales. ....                             | 3  |
| El marco teórico inicial.....   | 9  |
| Capítulo 1. La Ciudad Industrial. 1973-2000 .....   | 11 |
| 1.1 Antecedentes.....   | 11 |
| La variable demográfica.....  | 14 |
| Conurbación: Crecimiento Demográfico y Desorden Urbano. ....                                | 22 |
| Bogotá: urbanización y consolidación de la metrópoli.....                                   | 26 |
| Violencia y el Desplazamiento en Colombia: los nuevos habitantes de Soacha .....            | 31 |
| 1.2. Planes de inversión municipal 1985-2000 .....  | 37 |
| El presupuesto municipal.....   | 38 |
| Capítulo 2. La Ciudad Dormitorio. 2001-2012.....  | 45 |
| 2.1. Plan de Ordenamiento Territorial. ....   | 45 |
| 2.2. Planes de Inversión 2001-2012.....   | 53 |
| Capítulo 3. Indicadores Comparados de Desempeño Fiscal. 1985-2012.....                      | 60 |
| Los municipios objeto del estudio comparado.....  | 60 |
| Los Estudios comparados. ....   | 63 |
| Independencia fiscal.....   | 66 |
| Austeridad administrativa. ....   | 69 |
| Nivel de ahorro corriente.....  | 71 |
| Gasto per cápita.....   | 72 |
| Factibilidad administrativa. ....   | 73 |
| Capítulo 4. Ajustes a la estructura orgánico-funcional de la administración municipal. .... | 78 |
| 4.1. Estructura orgánica de la administración municipal. Periodo 1989-1995.....             | 79 |
| 4.2. Estructura Orgánica de la Administración Municipal. Periodo 1996-2002 .....            | 82 |
| 4.3. Estructura orgánica administración municipal. Ajuste realizado en el año 2003. ....    | 84 |
| El Gobierno Local de Soacha: los retos futuros.....   | 87 |
| La administración del territorio .....  | 87 |
| El tema de las finanzas públicas .....  | 93 |
| Perspectivas de investigación .....   | 94 |
| Referencias y Bibliografía .....  | 97 |

## Índice de tablas

|   |    |
|---|----|
| Tabla 1. Datos del sector industria, comercio y servicios III Censo Industrial de Colombia 1970 .....   | 11 |
| Tabla 2. Estadísticas de censos poblacionales Soacha 1905-1985 .....  | 14 |
| Tabla 3. Variación de la población de Bogotá y de las diez primeras ciudades del departamento de Cundinamarca.<br>Comparación de los censos 1993 y 2005 .....   | 24 |
| Tabla 4. Población y densidad poblacional en Bogotá 1900-1985 .....   | 30 |
| Tabla 5. Tasa de Crecimiento poblacional de Soacha 1985-2000 .....  | 37 |
| Tabla 6. Distribución de ingresos corrientes municipio de Soacha 1985-2000 .....  | 40 |
| Tabla 7. Distribución de recursos de inversión municipio de Soacha 1985-2000 .....  | 43 |
| Tabla 8. Inversión per cápita municipio de Soacha 1985-2000 .....   | 44 |
| Tabla 9. Plan plurianual de inversiones 2000-2025. Alcaldía municipal de Soacha .....   | 50 |
| Tabla 10. Tasa de crecimiento poblacional municipio de Soacha 2001-2007 .....   | 53 |
| Tabla 11. Distribución del presupuesto municipal en programas de inversión 2001-2007 .....  | 57 |
| Tabla 12. Inversión per cápita municipio de Soacha 2001-2007 .....  | 59 |
| Tabla 13. Comportamiento demográfico de ciudades de Colombia 2005-2012 .....  | 61 |
| Tabla 14. Proyección de población de las ciudades de Colombia para el año 2012 .....  | 62 |
| Tabla 15. Evolución de la población en los municipios objeto de comparación. Periodo 1985-2012 .....  | 63 |
| Tabla 16. Comparativo ingresos totales vs población de los municipios de Cúcuta, Soledad, Ibagué, Bucaramanga y<br>Soacha para el año 2012 .....                | 68 |
| Tabla 17. Resultado final análisis indicadores fiscales comparados periodo 1985-2012. ....  | 75 |
| Tabla 18. Consolidado de recursos recibidos por transferencias de la Nación y cofinanciación. Periodo 1985-2012   | 77 |
| Tabla 19. Alcaldía Municipal de Soacha. Inversión en programas de infraestructura vigencias 1989-1995 .....   | 81 |
| Tabla 20. Alcaldía Municipal de Soacha. Distribución de los gastos de inversión en proyectos de infraestructura y<br>saneamiento básico periodo 1989-1995 ..... | 81 |
| Tabla 21. Listado de Macroproyectos urbanísticos de interés nacional aprobados a 2015 .....   | 89 |

## Índice de Gráficos

|  |    |
|--|----|
| Gráfico 1. Distribución de la población del municipio de Soacha, XIV Censo Poblacional año 1973.....   | 17 |
| Gráfico 2. Número de habitantes municipio de Soacha 1905-1985.....   | 19 |
| Gráfico 3. Tasa de crecimiento poblacional Soacha 1985-2000. ....  | 38 |
| Gráfico 4. Composición ingresos directos municipio de Soacha 1985-2000.....  | 40 |
| Gráfico 5. Comportamiento recaudo por impuestos directos municipio de Soacha 1985-2000 .....   | 41 |
| Gráfico 6. Distribución gasto de funcionamiento-inversión en el municipio de Soacha 1985-2000. ....  | 42 |
| Gráfico 7. Distribución recursos de inversión por programa en el municipio de Soacha 1985-2000. ....   | 43 |
| Gráfico 8. Crecimiento poblacional municipio de Soacha 2001-20012.....   | 54 |
| Gráfico 9. Composición ingresos directos municipio de Soacha 2001-20012.....   | 55 |
| Gráfico 10. Comportamiento recaudo por impuestos directos municipio de Soacha 2001-2012 .....  | 56 |
| Gráfico 11. Distribución gasto de funcionamiento-inversión en el municipio de Soacha 2001-2012. ....   | 57 |
| Gráfico 12. Distribución recursos de inversión por programa en el municipio de Soacha 2001-2007. ....  | 58 |
| Gráfico 13. Comportamiento poblacional municipios de Soledad, Ibagué, Bucaramanga, Soacha y Cúcuta<br>periodo 1985-2012.....   | 63 |
| Gráfico 14. Indicador de independencia fiscal de los municipios de Cúcuta, Soledad, , Ibagué, Bucaramanga y<br>Soacha 1985-2012 .....  | 68 |
| Gráfico 15. Comparación de ingresos por recursos propios de los municipios de Bucaramanga y Soacha<br>correspondiente a la vigencia fiscal 2012 .....                                | 69 |
| Gráfico 16. Indicador de austeridad administrativa de los municipios de Cúcuta, Soledad, Ibagué, .....   | 70 |
| Gráfico 17. Comparativo ejecución presupuestal de los ingresos totales vs gastos de funcionamiento municipios<br>de Cúcuta, Soledad, Ibagué, Bucaramanga y Soacha vigencia 2012..... | 71 |
| Gráfico 18. Comparativo indicador de ahorro corriente municipios de Cúcuta, Soledad, Ibagué, Bucaramanga y<br>Soacha .....   | 71 |
| Gráfico 19. Indicador de gasto municipal per cápita municipios de Cúcuta, Soledad, Ibagué, Bucaramanga y<br>Soacha 1985-2012 .....   | 72 |
| Gráfico 20. Indicador de factibilidad administrativa de los municipios de Cúcuta, Soledad, Ibagué, Bucaramanga<br>y Soacha 1985-2012 .....   | 74 |
| Gráfico 21. Inversión per cápita acumulada, municipios de Cúcuta, soledad, Ibagué, Bucaramanga y Soacha<br>periodo 1985-2012.....  | 74 |

## **Índice de ilustraciones**

|   |    |
|---|----|
| Ilustración 1. Casco urbano del municipio de Soacha año 1973 .....                                      | 16 |
| Ilustración 2. Estructura orgánico-funcional. Alcaldía Municipal de Soacha periodo 1988 a 1995 .....    | 80 |
| Ilustración 3. Estructura orgánico-funcional de la Alcaldía Municipal de Soacha periodo 1996-2002 ..... | 83 |
| Ilustración 4. Estructura orgánico-funcional Alcaldía Municipal de Soacha año 2003 .....                | 84 |

“La incomprensión del presente nace fatalmente de la ignorancia del pasado. Pero no es, quizás, menos vano esforzarse por comprender el pasado si no sé nada del presente”

Marc Bloch

## **Introducción: Marco de Análisis y sus Antecedentes.**

Uno de los principales problemas que surgen a la hora de indagar sobre el tema del gobierno del territorio en Colombia, tiene que ver con la ausencia casi total de investigaciones que aborden la problemática y las transformaciones que se ha presentado en aquellos municipios categorizados, dado el número de habitantes que allí habitan, como medianos o pequeños. La mayoría de investigadores han concentrado principalmente su interés hacia la descripción y el análisis de problemáticas tales como el desarrollo del territorio, la gestión de sus administraciones locales, los fenómenos sociales que allí se presentan y el proceso ligado a la descentralización administrativa, fundamentalmente en las cuatro principales ciudades del país: Bogotá, Medellín, Cali y Barranquilla.

El presente documento surge, como casi siempre sucede con los trabajos de este tipo, de inquietudes nacidas en una investigación anterior; para este caso se tomó como punto de partida la investigación que presenté, como monografía de grado para optar el título de historiador en la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá. Allí se planteó una primera aproximación a la problemática que debió enfrentar la administración del municipio de Soacha (Cundinamarca), como fruto del fenómeno de la explosión demográfica y urbanística de su territorio, que se inició desde mediados de la década de 1970.

El municipio cundinamarqués de Soacha, ha sido, no solamente uno de los mayores receptores de población desplazada de todo el país, sino que ostentó durante varios años el título del municipio con el mayor crecimiento demográfico en Colombia. En dicho contexto, numerosas entidades gubernamentales del orden nacional e internacional, así como universidades y diversas ONG's, han realizado varias investigaciones sobre el fenómeno de desalojo forzado y asentamiento en sectores subnormales del municipio<sup>1</sup>; sin embargo, la ausencia de estudios sobre la manera en la cual el gobierno municipal enfrentó esta problemática, dificulta identificar claramente, de qué manera fueron orientadas las políticas públicas que tienen origen en el contexto local.

El presente trabajo parte de la premisa que, gracias al intrincado número de leyes y normas del orden nacional que regulan el proceso de gobierno del territorio, el rastro del enfoque de la política pública de cada administración, es decir, la visión y las prioridades para gobernar de cada gobernante, quedan claramente reflejado en dos elementos básicos de su gestión: el primero, lo constituyen los planes de desarrollo municipal y los planes de inversión mediante los cuales se ejecuta el presupuesto de cada vigencia fiscal, es decir la decisión sobre la distribución de recursos por cada uno de los programas y el segundo, en la idea de administración, de esquema organizacional y burocrático que concibe para gobernar el municipio, A este respecto, es importante mencionar a Ramírez (1987), quien realizando un análisis de la obra de Fernando Uricoechea: "Estado y Burocracia en Colombia: historia y organización", afirma que:

---

<sup>1</sup> A este respecto, se deben resaltar las investigaciones realizadas por parte de la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES), el Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico CEDE de la Universidad de los Andes, y de la Cámara de comercio de Bogotá.



El gasto no es una simple referencia técnica sino, además, un revelador del sistema de valores que orienta las políticas estatales. Y la burocracia profesional es uno de los fundamentos del Estado moderno en cuyo proceso de evolución se advierte una larga tarea histórica que compromete no sólo los patrones administrativos sino también muchos de los valores y acciones sociales. Gasto público y burocracia profesional son, en fin, dos grandes procesos integrados en una lectura tanto sociológica como histórica. (p.32).

En dicho contexto, la presente investigación tomó como base fundamental la siguiente pregunta- problema: ¿cuál fue la respuesta administrativa de la Alcaldía Municipal de Soacha, en términos de su desempeño fiscal y de la burocracia profesional, frente a los fenómenos de aumento de la población y de la densificación de su territorio?

### **Los estudios de tipo descriptivo en las Ciencias Sociales.**

En un momento inicial, ante la pregunta problema que originó el presente trabajo, surgió la cuestión sobre la metodología y el tipo de investigación más indicada que permitiese abordar y describir las características más importantes de un fenómeno (el de un rápido crecimiento demográfico y su incidencia en la toma de decisiones por parte de la administración local), que se repite en varios municipios de Colombia y que, eventualmente, aportara información necesaria para la construcción de nuevas investigaciones y para desarrollar formas más adecuadas de enfrentarse a ellas. Dicha consideración inicial, llevó a la decisión de realizar una investigación de tipo descriptivo a partir de la recopilación directa de datos primarios, contenidos en los documentos generados por la administración municipal de Soacha, en

desarrollo del proceso de planeación y ejecución de los presupuestos generales de inversión y gasto desde el año de 1973 hasta el 2012.

Frente a los estudios de tipo descriptivo, Jiménez (1998), afirma que éstos se sitúan en una base de conocimiento más sólida que los denominados estudios exploratorios, dado que allí:

El problema científico ha alcanzado cierto nivel de claridad pero aún se necesita información para poder llegar a establecer caminos que conduzcan al esclarecimiento de relaciones causales. El problema muchas veces es de naturaleza práctica, y su solución transita por el conocimiento de las causas, pero las hipótesis causales sólo pueden partir de la descripción completa y profunda del problema en cuestión” (p.12).

Calduch (2014), en su curso de Doctorado sobre métodos y técnicas de investigación en relaciones internacionales de la Universidad Complutense de Madrid, afirma que el método descriptivo, en cuanto procedimiento empleado por la ciencia para alcanzar sus conocimientos sobre la realidad, consiste en:

Realizar una exposición narrativa, numérica y/o gráfica, lo más detallada y exhaustiva posible de la realidad que se investiga. El objetivo de este método es disponer de un primer conocimiento de la realidad tal y como se desprende de la observación directa que realiza el analista y/o del conocimiento que ha adquirido a través de la lectura o estudio de las informaciones aportadas por otros autores. Por tanto se trata de un método cuya finalidad es obtener y presentar, con el máximo rigor o exactitud posible, la información sobre una realidad de acuerdo con ciertos criterios previamente establecidos por cada ciencia (tiempo, espacio, características formales, características funcionales, efectos producidos, etc.), (p.24).

Ahora bien, en cuanto al método descriptivo como herramienta de análisis en la Ciencia Política, Pal (1987), afirma que su utilización permite que los contrastes y las comparaciones que se realicen entre cuestiones de política pública, se presenten con una mayor claridad y nitidez, a través del análisis descriptivo con retrospectiva histórica, en el cual las políticas públicas actuales: “sólo pueden entenderse completamente al examinar su evolución, preferiblemente desde su inicio” (p. 29), con estudios sobre patrones de comportamiento que pueden abarcar décadas enteras.

Por tanto, dada su finalidad de investigación de tipo descriptivo, no se contó con una hipótesis inicial como punto de partida de la misma, por lo que, desde esta perspectiva, se plantearon los siguientes objetivos:

1. Describir el contexto social de orden nacional y las políticas públicas de la ciudad de Bogotá en materia de urbanismo, que enmarcaron el fenómeno de densificación poblacional y de desarrollo urbanístico del territorio del municipio durante el periodo de estudio.
2. Representar, a partir del estudio de los planes de desarrollo y de los planes de inversión y gasto municipal, la respuesta de la administración de Soacha durante los periodos 1973-2007, respecto a la problemática social interna que se generó por la explosión demográfica que se presentó, como resultado de fenómenos de origen nacional y distrital.
3. Comparar el comportamiento administrativo del municipio de Soacha, en términos de su desempeño fiscal, durante el periodo de estudio (1970-2007).

Basado en estas premisas, se utilizó una metodología combinada de tipo descriptiva histórica, documental y cuantitativa. En dicho contexto, la metodología utilizada permitió la consolidación y el análisis de la información demográfica del municipio, las cifras de los presupuestos de ingresos y gastos de cada vigencia y los datos reportados por el municipio a la DNP. La consolidación, ordenación e integración de la información recopilada se organizó con base en la metodología propuesta por Álvarez-Gayou (2005), la cual se resume en 4 puntos a saber: 1. Obtener la información. 2. Capturar, transcribir y ordenar la información. 3. Codificar la información. 4. Integrar la información.

Las fuentes de tipo primario que se encuentran disponibles para consulta en el archivo general del municipio, utilizadas para la presente investigación fueron los Acuerdos del Concejo Municipal, los Decretos y las Resoluciones de la Alcaldía promulgados durante el periodo 1973-2012 y los informes de ejecución de liquidación del presupuesto. A partir de estos documentos se consolidó información detallada de cada vigencia fiscal, en términos de rubros que priorizaban programas y actividades claramente diferenciables entre una y otra administración. De la misma forma, se recopilaron los actos administrativos de aprobación y adopción de la estructura orgánica de la administración municipal, los cuales sirvieron para describir la evolución del aparato burocrático del gobierno local.

De igual manera se consultaron diversas fuentes secundarias, de las cuales se hace especial mención a los documentos técnicos sobre población, demografía, espacio urbano y metropolización desarrollados por la Secretaría Distrital de Planeación de Bogotá, así como a

los diversos documentos generados por la Mesa de Planificación Regional liderada por la Cámara de Comercio de Bogotá y la Gobernación de Cundinamarca.

### **Estructura Capitular**

La metodología descriptiva de la investigación adelantada, así como los objetivos planteados para la misma, requerían, necesariamente, de la estructuración ordenada y cronológica de cada uno de los capítulos a desarrollar. La cronología que se presenta, tiene como hitos, adicionales a la lógica secuencia temporal de los acontecimientos, los censos nacionales de población realizados desde el año de 1973 y los periodos de gobierno de cada uno de los alcaldes populares que han administrado el municipio desde 1988 al 2007.

Consecuentemente con los objetivos planteados, el presente trabajo se dividió en 4 capítulos y unas consideraciones finales. El primer capítulo del estudio aborda el periodo 1973 a 2000, fechas que, a partir de la cifras de número total de habitantes del municipio, referencian el inicio y consolidación de un fenómeno de crecimiento demográfico y urbanístico sin precedentes en Soacha. Se describe, la situación inicial del municipio en lo que se ha denominado como un primer proyecto de ciudad: la ciudad industrial, ligado al corredor Bogotá-Soacha, la llegada de decenas de miles de nuevos habitantes a Soacha como fruto, por un lado, del desplazamiento por las violencias que azotaron diferentes regiones del país, el surgimiento de asentamientos y barrios subnormales en zonas de alto riesgo y, por el otro, por la política de uso del suelo urbanizable existente en la capital de la país y los problemas que generó éste fenómeno a la administración municipal. Así mismo muestra la manera en la cual

las administraciones enfocaron las posibles soluciones a la problemática social, urbanístico y administrativo en el municipio, expresada a través de una descripción de la forma en la cual fueron invertidos los dineros de las vigencias fiscales de 1985 a 2000.

Para el capítulo 2 del estudio, se exponen las consideraciones políticas y técnicas que motivaron la promulgación del Plan de Ordenamiento Territorial, lo que consolidó las bases legales de lo que he denominado el segundo proyecto: la ciudad dormitorio. Así mismo se describe la manera en la cual, desde los planes de inversión municipal entre el 2001 y el 2012, se ejecutaron los recursos con los que contó la administración municipal.

Con los datos consolidados sobre el ejercicio fiscal y presupuestal del Municipio, el tercer capítulo del informe realiza una comparación entre los municipios que ocupan en el año 2015 los puestos 6° a 10° en el ranking de municipios más poblados del país <sup>2</sup>, verificando aspectos tales como la viabilidad fiscal, la ejecución presupuestal y el nivel de ahorro, entre otros.

El cuarto capítulo, muestra el cambio de las estructuras orgánico funcionales, en tanto cuerpo burocrático, que han operativizado la gestión del gobierno local desde el año 1988 al 2012, es decir, durante el periodo posterior a la aprobación de la elección popular de alcaldes.

En sus consideraciones finales el estudio enumera una serie de retos que debe enfrentar las próximas administraciones municipales frente a la administración del territorio por la llegada

---

<sup>2</sup> Para el efecto se utilizó los indicadores de desempeño fiscal desarrollados por parte de Jesús Carrillo.

de miles de nuevos habitantes y la dependencia administrativa hacia el distrito, el mejoramiento de las finanzas públicas municipales y cómo, éstos dos elementos, se pueden integrar y articular en un agenda local que se refleje en políticas públicas acordes a las necesidades de su población.

Se debe mencionar por último, que el presente trabajo no incorpora un análisis sobre la participación de los gobiernos departamental, distrital y nacional en el desarrollo del municipio, en términos de cuantías y destinaciones de los recursos que fueron ejecutados o entregados para su ejecución en cada vigencia y las inversiones, obras o programas sociales que se llevaron a cabo con los mismos y de la revisión de las relaciones político-territoriales del municipio. Queda pendiente la tarea de recopilar dicha información y enlazarla con la del municipio, con lo cual, el marco de las políticas públicas que se ejecutaron en casi cuatro décadas en Soacha, quedaría completo.

### **El marco teórico inicial**

La descripción realizada se fundamenta en las premisas del institucionalismo, para lo cual es importante resaltar tres planteamientos que son analizados por Parsons (2009). El primero tiene que ver con el hecho que: “el establecimiento de la agenda y la construcción de los problemas está determinada por las Constituciones, las reglas, los recursos y las instituciones, que definen la conducción de la política y establecen las reglas del juego” (p.254); el segundo que “la política y la formulación de las políticas pertenecen al contexto de las instituciones”

(p.255) y el tercero: “el diseño de las políticas ha recaído en los servidores públicos, más que en los partidos o los grupos de interés” (p. 256).

Bajo el precepto de que la agenda de las instituciones públicas al nivel local, se construye y manifiesta a partir de los elementos descritos por Uricoechea (burocracia y presupuesto), la parte fundamental del estudio, describe el comportamiento administrativo del gobierno municipal frente a la distribución de los recursos tanto para el gasto en el funcionamiento de la misma, como en los programas y proyectos de inversión, con el fin de evidenciar las prioridades que guiaban la gestión administrativa del gobierno municipal. De igual forma, a partir de las transformaciones que ha enfrentado el aparato burocrático del municipio, se pretende describir la visión de gobierno que cada administración imprimió en su gestión, particularmente en la manera como el gobernante entendía la posibilidad de enfrentar un determinado programa o problema, a través de funcionarios dedicados a atenderlos.

En el tercer capítulo se realizó un estudio comparativo diacrónico a lo largo de un periodo de 27 años, sobre el comportamiento fiscal de los 5 municipios colombianos que se ubican, para el año 2012, en los puestos 6° al 10° de los más poblados del país, tomando como marco conceptual, las preguntas realizadas por Sartori (1971) y que definen los fundamentos epistemológicos y lógicos de la comparación para la construcción de conocimiento científico sobre la política: ¿por qué comparar?, ¿qué comparar? y ¿cómo comparar? Estos interrogantes, el primero de tipo epistemológico y los dos siguientes de tipo metodológico, se tuvieron en cuenta para describir similitudes y disimilitudes frente al comportamiento del gasto público en cada una de los entes territoriales y enmarcar la descripción realizada.



## Capítulo 1. La Ciudad Industrial. 1973-2000

### 1.1 Antecedentes

Los años 1950 marcaron el punto de partida de una etapa a la cual he denominado como “el primer proyecto de ciudad”. Soacha y el departamento de Cundinamarca, proyectaron el aprovechamiento del corredor industrial que se había formado a lo largo de la salida sur de Bogotá por lo que incentivaron a través de estímulos tributarios, el asentamiento de numerosas industrias y empresas, a la vez que autorizaban el desarrollo urbanístico de sectores de su territorio. Así, cuando el DANE llevó a cabo el III Censo Industrial de Colombia durante el periodo 1 de enero al 15 de noviembre de 1970, la información del sector de Industria, Comercio y Servicios en todo el territorio nacional, mostró que el complejo Bogotá-Soacha participaba con el 25,4% del total del IVA industrial y que su producción bruta equivalía al 26% del total del país, con un total de 2.366 establecimientos de comercio registrados de los 7.459 existentes en todo Colombia.

Tabla 1.  
*Datos del sector industria, comercio y servicios III Censo Industrial de Colombia 1970*

| Áreas metropolitanas | Número de establecimientos | Personal ocupado 1/ |            | Sueldos y salarios \$ | Prestaciones sociales causadas \$ | Producción bruta \$ |
|----------------------|----------------------------|---------------------|------------|-----------------------|-----------------------------------|---------------------|
|                      |                            | Total               | Remunerado |                       |                                   |                     |
| Totales              | 7.459                      | 347.159             | 338.795    | 6.254.204.310         | 2.657.898.966                     | 59.315.626.454      |
| Bogotá D.E. – Soacha | 2.366                      | 95.424              | 92.527     | 1.692.102.480         | 599.867.672                       | 15.866.489.898      |
| Cali – Yumbo         | 765                        | 43.620              | 42.856     | 948.433.518           | 362.380.399                       | 8.644.695.942       |

|  |       |        |        |               |             |                |
|--|-------|--------|--------|---------------|-------------|----------------|
| Medellín –<br>Valle de<br>Aburrá           | 1.271 | 84.854 | 83.368 | 1.582.352.381 | 792.411.393 | 13.141.782.442 |
| Manizales –<br>Villa María                 | 168   | 6.891  | 6.745  | 93.641.624    | 27.930.953  | 992.060.977    |
| Barranquilla –<br>Soledad                  | 487   | 28.131 | 27.807 | 459.880.909   | 155.775.516 | 4.229.413.372  |
| Bucaramanga –<br>Girón – Florida<br>Blanca | 383   | 9.391  | 9.003  | 121.710.133   | 52.910.419  | 1.218.568.212  |
| Pereira – Santa<br>Rosa de Cabal           | 228   | 9.040  | 8.831  | 119.801.250   | 33.161.352  | 1.423.023.329  |
| Cartagena                                  | 132   | 6.413  | 6.326  | 161.027.456   | 56.532.872  | 2.070.029.420  |
| Resto del país                             | 1.659 | 63.395 | 61.332 | 1.075.274.559 | 576.908.390 | 11.729.562.862 |

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del III Censo Industrial de Colombia Dane.

El censo industrial realizado en este año, que incluye a Soacha como integrante del área metropolitana de Bogotá, determina que existen en el área un total de 2.366 establecimientos de comercio, con un total de 95.424 empleados y una producción bruta de más de 15.866 millones de pesos. Desafortunadamente el informe del DANE, no refleja de manera independiente los datos del municipio de Soacha, sino que los presenta de manera integrada con los de Bogotá.

La vocación y el carácter industrial del municipio se dan, como lo afirma Barrera (2000) en su ensayo sobre la industria en el municipio de Soacha:

Por el bajo precio de la tierra como factor determinante en la decisión de quienes a fines de los años cincuenta y más precisamente en el año 1962, dieron origen sobre la autopista sur a la zona industrial de Cazucá. Las primeras fábricas establecidas fueron las de tejidos Santa Ana, Toallas Cazucá, Carrocerías el Sol, Coltexco, Pavimentos Roka y algunas distribuidoras de gas propano (p.234).

Establece el ensayo mencionado que, sumado al bajo precio de las tierras, se presentaron una serie de ventajas que hicieron posible la instalación de industrias en el municipio, como por ejemplo: “su cercanía a Bogotá, la accesibilidad y el pago de mínimos impuestos por estar fuera del perímetro urbano y de las denominadas zonas industriales, los bajos niveles de pluviosidad y la tendencia a la sequedad” (p.235); así mismo se logra determinar que el crecimiento del complejo industrial tuvo tres momentos decisivos que reflejan la fecha de establecimiento del total de las industrias presentes en el municipio: “el primero entre 1956 y 1970, cuando se asientan las primeras industrias que equivalen al 32%; el segundo periodo de crecimiento significativo correspondió a 1977-1980 con el 38%; y entre los años 1981 y 1985 con el 26%” (p.236).

Según el investigador, el proceso de industrialización del municipio muestra un descenso progresivo a partir de finales de la década de los años 1980. Para la década de los 90's algunas de las más importantes industrias presentes en el municipio, minimizaron su operación allí o la trasladaron hacia otras zonas del país, principalmente en busca de mejores condiciones estratégicas o de una menor carga tributaria.

El número de empresas que llegaron y se establecieron en el municipio durante estos años sumaban más de 100 y sin embargo, el nivel de tributación a las finanzas del municipio era demasiado bajo. Comparativamente hablando, en el año 1980, tan sólo el 23% de los ingresos totales del municipio correspondían al impuesto de industria y comercio, cifra que siguió prácticamente igual durante toda la década de los 80's y que únicamente logró estabilizarse con la modernización del sistema de información de la administración municipal y la aplicación de la ley 14 de 1983, cuando llegó a ser cerca del 45% del total del ingreso (p.235).

Las cifras y datos nos muestran que durante estas décadas, Soacha efectivamente hizo parte de un corredor estratégico para Bogotá y para la economía del país, situación que le permitió albergar a un buen número de empresas e industrias, pero también es claro que éstas se establecieron en el municipio por la posibilidad de ocupar y desarrollar tierras relativamente más baratas en comparación con la capital y con una muy baja carga tributaria, situación que más tarde será descrita, dentro del análisis que se realice a las fuentes de financiación del presupuesto municipal durante estos periodos.

### **La variable demográfica**

El lapso transcurrido entre los censos poblacionales realizados en los años 1973 y 1985 marcó de manera definitiva el tránsito de Soacha desde un pequeño poblado que tuvo sus orígenes al inicio de la colonia, a lo que eventualmente podríamos denominar, una ciudad intermedia. Según los datos del DANE (2012) que se observan en la tabla siguiente, en tan sólo 12 años el municipio experimentó un aumento significativo en el número de habitantes, pasando de 39.405 a 114.489, es decir un crecimiento demográfico superior al 190%, comparado al experimentado en el municipio en el periodo 1964-1973

Tabla 2.  
*Estadísticas de censos poblacionales Soacha 1905-1985*

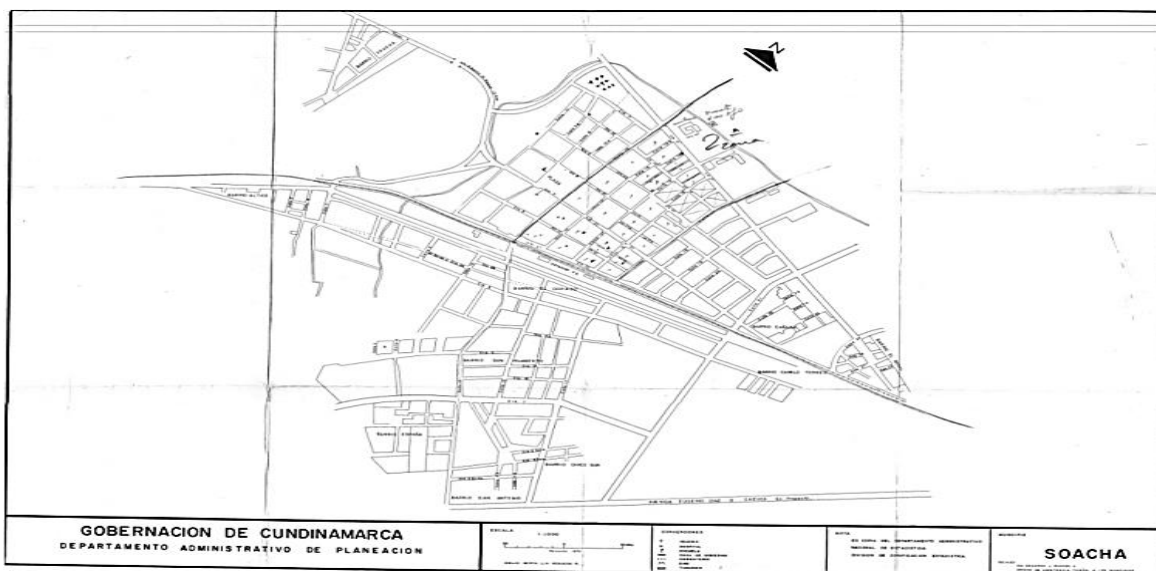
| Año del Censo | Habitantes | Variación |
|---------------|------------|-----------|
| 1905          | 3.590      | -         |
| 1912          | 3.460      | -3,62     |
| 1918          | 9.273      | 168,01    |
| 1928          | 11.151     | 20,25     |
| 1938          | 15.159     | 35,94     |
| 1951          | 20.441     | 34,84     |

|      |         |        |
|------|---------|--------|
| 1964 | 32.600  | 59,48  |
| 1973 | 39.405  | 20,87  |
| 1985 | 114.489 | 190,54 |

*Fuente.* Elaboración propia a partir de datos de los censos poblacionales nacionales. Departamento Nacional de Estadística DANE

En el año de 1973 los datos del censo de población realizado por el DANE, mostraban que Soacha, ocupaba el tercer lugar en número de habitantes de todo el departamento de Cundinamarca. En primer lugar se encontraba el municipio de Girardot con 61.232 habitantes, seguido de Zipaquirá con 39.836. Para ese año, fecha de celebración de censo poblacional en Colombia, el municipio de Soacha ni siquiera se encontraba entre los primeros 200 municipios de Colombia por número de habitantes.

En el archivo del Concejo Municipal de Soacha se registra que, para 1973, año de realización de un nuevo censo poblacional, la administración municipal reconocía un total de 28 barrios, ubicados, en su gran mayoría, en torno a la zona más grande del municipio conocida por sus habitantes como “el Centro”, conformado por las 8 manzanas que rodean el parque principal y de algunos barrios ubicados especialmente sobre el corredor vial que comunica al municipio con Bogotá.



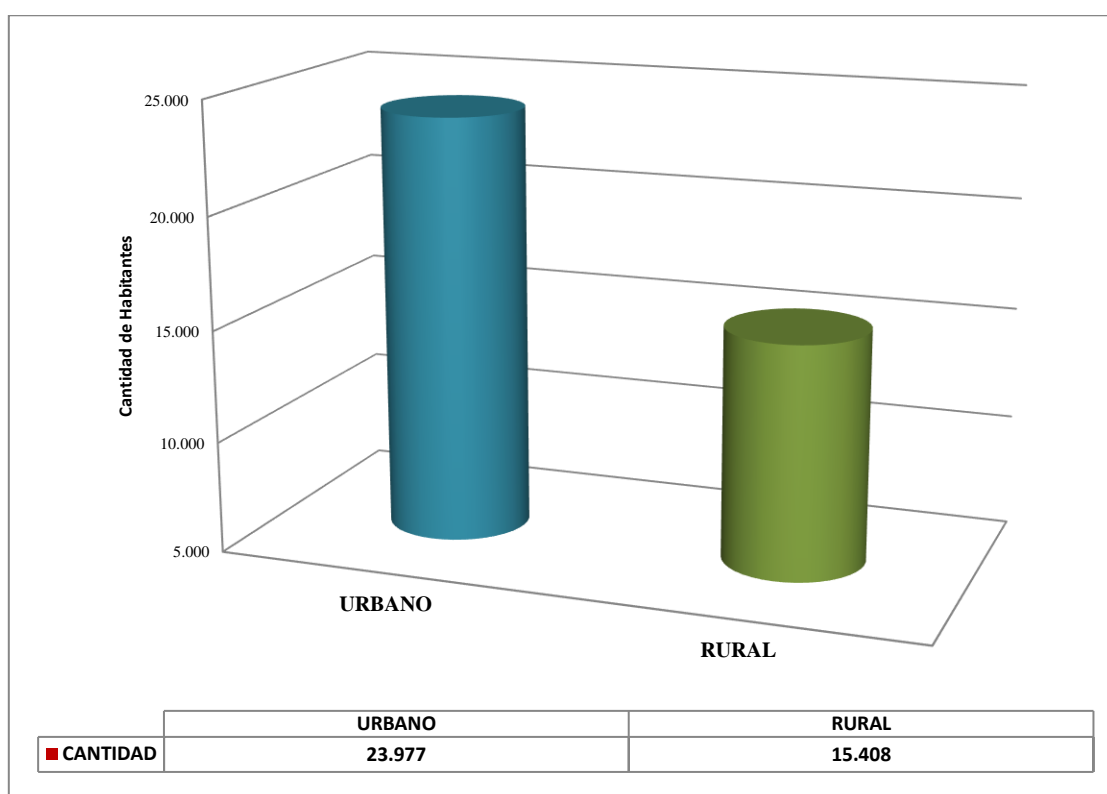
**Ilustración 1. Casco urbano del municipio de Soacha año 1973**

Fuente: Archivo Municipal de Soacha

Barrios tradicionales, con décadas de conformación y que guardan la traza de la manzana perfecta de calles con carreras, partiendo desde la esquina nor-oriental de la plaza principal (carrera 7ª con calle 13º), tales como el Eugenio Díaz (calle 15 entre carreras 7 y 9), la Unión (calle 12º entre carreras 4º y 7º), la Cantera (calle 22º con carrera 7ª), el Altico y el Tequendama (calle 13º a la 15º entre carreras 9ª y 11º) encerraban el marco tradicional que rodeaba la plaza Alfonso López Pumarejo, centro histórico y administrativo del municipio. Otros, como el barrio la Despensa y el León XIII, igual de tradicionales y también con varios años de conformación legal, que hacían parte del límite político administrativo casi que inexistente en el que se entrecruzan las calles de Soacha con el que hasta diciembre de 1954 era el municipio de Bosa.

El municipio, según los datos que arrojó el XIV Censo de población y III de vivienda realizado por el DANE en 1973, mostró que un 63% de su población habitaba en el área urbana. Según estos datos, 23.977 personas residían en alguno de estos 28 barrios, los cuales,

a su vez, ocupaban tan sólo el 11% del total del territorio. Entre tanto, 15.408 habitantes, es decir el 37% del total de la población, habitaban en la zona rural, específicamente en las veredas Panamá, Hungría, Alto del Cabra, Chacua y Romeral las cuales limitaban por el sur oriente con el municipio de Sibate<sup>3</sup> y por el occidente con los límites con Bogotá (Vereda Bosatama).



**Gráfico 1. Distribución de la población del municipio de Soacha, XIV Censo Poblacional año 1973.**

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del XIV Censo poblacional Departamento Nacional de Estadística DANE

El Censo de 1973 también nos muestra que de un total de 5.086 viviendas encuestadas de las 5.301 en total que se encontraban en el municipio, 2.977 contaban con servicios públicos

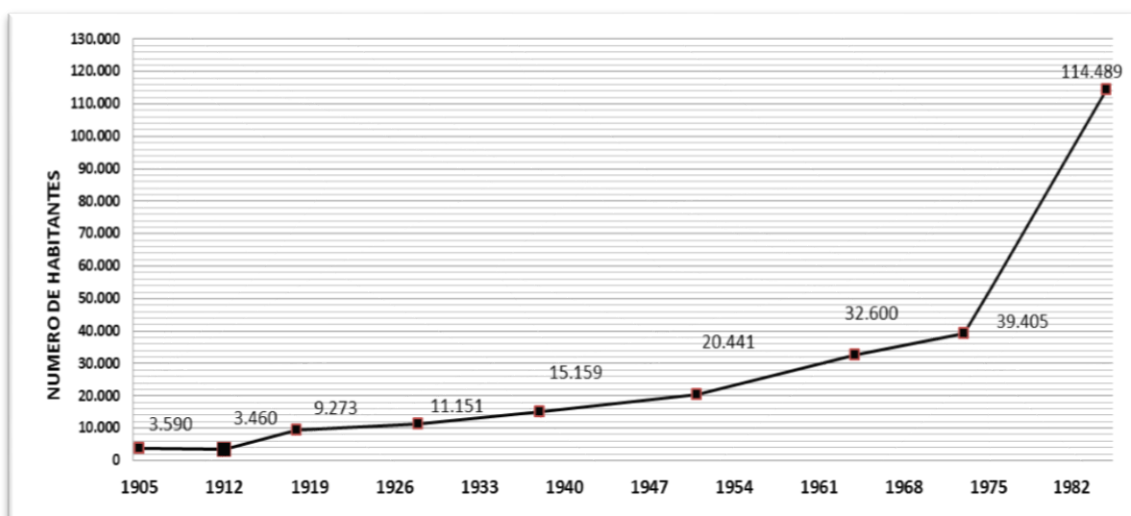
<sup>3</sup> El cual había sido creado por Ordenanza Departamental de la Asamblea de Cundinamarca en noviembre de 1967 segregándolo del territorio de Soacha, situación que explica en gran medida la disminución en el número de población rural del municipio

completos, es decir acueducto, electricidad y alcantarillado, mientras que 1.322 contaban con por lo menos 1 de estos servicios y tan sólo 787 viviendas carecían de cualquiera de los servicios básicos. Para el año de 1985, la muestra censal arrojó que en el municipio existían un total de 21.716 viviendas particulares, con un promedio de 5.1 personas por vivienda, en donde 15.636 contaban con todos los servicios públicos, 7.383 con al menos uno y 543 hogares no contaba con ninguno.

En el año de 1973, Soacha era un municipio relativamente pequeño. Sus calles y frentes de casas se asemejaban a las de la mayoría de pueblos del altiplano siguiendo el modelo con el que se trazó el urbanismo en el municipio desde épocas coloniales: una plaza principal rectangular en torno a la cual se ubican la alcaldía, la iglesia y las casas de amplio frente, con solares internos que iban de cuadra a cuadra; manzanas exactas que replicaban en tamaño a la plaza principal, una vía única de entrada y de salida (la carrera séptima) que atravesaba y partía en dos al municipio y que le comunicaba, hacia el norte con Bogotá y hacia el sur con Sibaté, El Colegio y Fusagasugá.

En el XV Censo poblacional realizado en el año de 1985, el número de habitantes registrado por el DANE para Soacha fue de 114.489. De ese total, 109.038 habitaban en la cabecera urbana del municipio, y tan sólo 5.451 habitaban el área rural. Esta cifra ubicaba al municipio como el más poblado de Cundinamarca y uno de los 30 con mayor población del país.





**Gráfico 2. Número de habitantes municipio de Soacha 1905-1985.**

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Censos poblacionales Departamento Nacional de Estadística DANE

La transformación se había dado en tan solo los 12 años que transcurrieron entre una y otra muestra censal. El municipio de Soacha aumentó su población en este periodo en un 290%, lo que significa una media de crecimiento anual del 22.2%, cifra que supera en casi 9 veces la media de crecimiento poblacional de Colombia la cual fue estimada por el DANE en el 2.55% anual y que la ubicó en ese momento en uno de los sitios con mayor crecimiento demográfico del país. Según los datos del Departamento Administrativo Nacional de Estadística para el año de 1985, Soacha, con 114.489 habitantes, había superado a Girardot que contaba con 70.791 habitantes y casi triplicaba en número al tercer municipio más habitado de Cundinamarca: Zipaquirá. A nivel nacional Soacha era el municipio número 28 con la mayor cantidad de habitantes, siguiendo de cerca a ciudades importantes y con gran tradición industrial y comercial como Itagüí con 137.215, Popayán y Valledupar con 147.138 y 147.967 respectivamente.

Este periodo intercensal marca la aparición de asentamientos de invasión en zonas contiguas a la autopista sur, fruto de procesos de venta por urbanizadores ilegales que se apropiaron de grandes extensiones de terreno que hacían parte de las antiguas haciendas de Cazucá, el Porvenir, Terreros y el Vínculo y que habían servido de cantera para la explotación de piedra caliza y sus derivados y que, por ende, se encontraban con un altísimo grado de erosión y deterioro geomorfológico.

Así, iniciando los años ochenta, en el costado oriental de la autopista del sur, surgieron los Altos de Cazucá, como un grupo de barrios ilegales populares que se extienden desde la autopista hasta la cima de la loma. El primero de los barrios de invasión del que se tuvo noticia por parte de la administración municipal fue el Julio Rincón, creado en el año de 1978 bajo el auspicio de la Central Nacional Pro vivienda y que fue nombrado así en honor del líder de izquierda fundador del barrio obrero en Cali.

El resto de barrios nuevos que aparecieron durante esta etapa pertenecían a desarrollos urbanísticos de tipo habitacional en urbanizaciones que serían desarrolladas por etapas y sub etapas, ubicados en los antiguos terrenos de las haciendas que ocuparon el territorio del municipio. Las primeras etapas de los proyectos “Ciudad de los Héroes” hoy conocido como San Mateo, con 21 súper manzanas y 168 manzanas<sup>4</sup>, que había sido aprobado desde 1977 por la Secretaria de Obras Públicas de Cundinamarca y la Ciudadela Compartir del constructor

---

<sup>4</sup> El término de “supermanzana” utilizado en los documentos de la Secretaría de Planeación Municipal de Soacha, se refiere a una extensión de terreno dentro de un proyecto de urbanización, que posteriormente será subdividido en porciones de 8 o 12 manzanas, (se denomina manzana a un espacio urbano delimitado por calles por todos los lados) .

Pedro Gómez con un total de 144 manzanas que arrancaron construcción en 1983, marcaron la consolidación del proyecto de ciudad que se definió para el municipio por parte de su administración.

De igual manera y en el mismo periodo, sobre los terrenos del costado occidental de la autopista sur hasta los límites con Bosa se levantó el sector denominado León XIII y La Despensa. Los barrios más antiguos de éste sector corresponden a Juan Pablo I, León XIII y La Despensa, barrios de origen obrero que servían de dormitorio a trabajadores de las fábricas del sector del sur de Bogotá y Soacha.

Tal como lo describe Dureau y Hoyos (1994) a mediados de los años ochenta aparecen en este sector del municipio nuevos “asentamientos (Los Olivos, La María, Los Ocales, Pablo VI, León XIII segundo y tercer sector) que están por fuera del perímetro sanitario del municipio, presentando graves problemas ambientales pues están contruidos sobre rellenos artificiales de la laguna de Potrero Grande” (p.100) , localizados sobre tierras bajas mal drenadas, en constante riesgo de inundación y alto grado de contaminación orgánica, derivada de vertimientos de alcantarillados al aire libre, o en colectores saturados y lagunas depredadas.

Mejía Pavony (2000) afirma que la explosión de Soacha como ciudad significó:

Que el resto del municipio entrara en clara dependencia de ella y no al contrario, que es la situación usual de las cabeceras en municipios donde la mayoría de la población reside por fuera de su

núcleo urbano. En otras palabras, Soacha, como ciudad, absorbió y sigue absorbiendo toda la energía del territorio que la circunda, transformándolo de acuerdo con sus propias necesidades de crecimiento. A esto es lo que denominamos ciudad-municipio: aquellos territorios que quedan totalmente incluidos dentro de la urbe y sus dinámicas políticas, socioeconómicas y culturales; por supuesto todavía con veredas y áreas suburbanas, pero que no son más que un apéndice de la ciudad que las controla. (p.120)

En tan sólo 12 años, es decir el lapso inter-censal 1973-1985, Soacha mostró, como se mencionó arriba un crecimiento demográfico del 290%, que superaban ampliamente la media nacional. ¿Cuáles eran las causas de este fenómeno?, ¿qué cambió su realidad y qué marcó de manera definitiva su derrotero como ente administrativo? Las explicaciones necesariamente van ligadas, por una parte, a un constante traslado de la población rural hacia las zonas urbanas del país, mientras que por la otra, se debe de tener en cuenta las políticas de uso del suelo urbanizable, que se ejecutaron en la capital de la república desde mediados de la década de 1950<sup>5</sup>. Ambos fenómenos, explican en parte la llegada masiva de nuevos habitantes al municipio y con esto, el desarrollo de nuevos territorios dentro y fuera de sus perímetros urbanizables.

### **Conurbación: Crecimiento Demográfico y Desorden Urbano.**

El fenómeno de conurbación entre Bogotá y Soacha ha significado la desaparición de la línea divisoria imaginaria entre los dos entes territoriales, en razón al crecimiento desmedido

---

<sup>5</sup> El Plan Regulador y el Plan Bogotá marcaron el inicio del proceso de integración de la capital con los municipios de Cundinamarca que rodeaban a Bogotá, creando un sistema de servicios públicos integrados que se prolongaron hasta Soacha.

y acelerado de sus poblaciones. Las alcaldías de Bogotá y Soacha en el documento técnico elaborado como soporte del proyecto de conformación el Área Metropolitana Bogotá-Soacha (2012), afirman que el origen del fenómeno de la conurbación se debe:

Principalmente a la atracción que ejerce la capital como el principal núcleo urbano del país sobre otros municipios, en particular por su oferta laboral y de servicios, lo cual genera que un gran número de personas lleguen a la ciudad en búsqueda de oportunidades. A su vez, las dinámicas económicas de Bogotá aumentan los precios del suelo haciéndolo inaccesible para la población con escasos recursos, la cual ha tenido que buscar vivienda en otros cascos urbanos aledaños que les permita viajar diariamente a sus lugares de trabajo y estudio. ( p.16).

La conurbación, término que aparece por primera vez en la obra “Ciudades en evolución” de Patrick Geddes (1960), describe aquel fenómeno en el cual dos o más ciudades se integran territorialmente, indistintamente de elementos tales como su tamaño, sus características propias o de la adscripción administrativa que posean.

Moreno Jaramillo (2008), define el concepto de conurbación como:

La integración física -como hecho material- a la vez que es un resultado, es generador de diversas dinámicas de interacción en lo social, lo cultural, lo político, lo económico, etc. Estas dinámicas no siempre tienen un correlato con el contexto político - administrativo el cual se desenvuelven y en muchas ocasiones ello genera tensiones y rupturas que causan repercusiones territoriales. La conurbación, que también se califica como proceso de “juntamiento” o “pegamiento”, da lugar a una nueva territorialidad a modo de un rizoma que extiende sus tallos horizontalmente bajo el suelo, para emerger de nuevo a la superficie con la forma de más vida. En la conurbación coexisten la integración y la escisión, pues se trata de rizomas en interacción en los que los encuentros y desencuentros se suceden simultáneamente y en forma cotidiana. (p.2)

Carvajal (2012), afirma que Bogotá y Soacha forman parte una región integrada informalmente, surgida a partir de la conurbación de la metrópolis y de la intensificación de la sub urbanización que genera: “una dinámica poblacional entre sí, un inmenso flujo diario de personas, la prestación de servicios públicos compartidamente y el comportamiento de las rentas de la tierra, entre otros, conformando lo que ella ha descrito como una especie de anillos metropolitanos”. (p.56).

Así, al analizar el contexto geográfico que enmarca la sabana de Bogotá concluye:

Los procesos de migración campo-ciudad y de urbanización-industrialización iniciados hacia mediados del siglo pasado en Colombia, propiciaron la concentración de población en Bogotá. En 2005 el 15,9% del total de la población colombiana residía allí. Estos mismos procesos sumados al desplazamiento forzado a causa del conflicto armado interno, favorecieron el crecimiento poblacional en el municipio de Soacha. Este crecimiento acelerado de la población deja ver además otros temas que están detrás de este proceso. Éstos se refieren a la expansión de barrios periféricos del sur de Bogotá hacia el municipio de Soacha a través de un proceso de conurbación, facilitado por la ausencia de reglamentación en el tema de vivienda, lo cual posibilitó, a su vez, la instalación y expansión de barrios ilegales. (p.57)

Tabla 3.  
*Variación de la población de Bogotá y de las diez primeras ciudades del departamento de Cundinamarca.  
Comparación de los censos 1993 y 2005*

| Municipio  | 1993      | 2005      | Variación | Tasa% |
|------------|-----------|-----------|-----------|-------|
| Bogotá     | 4.945.448 | 6.840.116 | 1.894.668 | 0.383 |
| Soacha     | 230.335   | 402.007   | 171.672   | 0.745 |
| Girardot   | 84.658    | 97.834    | 13.176    | 0.156 |
| Fusagasugá | 75.333    | 108.938   | 33.605    | 0.446 |

|            |        |         |        |       |
|------------|--------|---------|--------|-------|
| Zipaquirá  | 69.695 | 101.551 | 31.856 | 0.457 |
| Facatativá | 69.552 | 107.452 | 37.900 | 0.545 |
| Chía       | 45.696 | 97.896  | 52.200 | 1.142 |
| Madrid     | 39.212 | 62.425  | 23.213 | 0.592 |
| Funza      | 37.774 | 62.380  | 23.606 | 0.625 |
| Ubaté      | 30.832 | 36.433  | 5.601  | 0.182 |

Fuente: Elaboración propia a partir de: Aglomeraciones y condiciones de vida en Bogotá. Secretaria Distrital de Planeación. 2011

El estudio sobre aglomeración y condiciones de vida en Bogotá, realizado por parte de la Secretaría de Planeación del Distrito en el año 2013, propone la necesidad de analizar de manera detallada los procesos regionales de desarrollo, afirmando:

Los cambios de la población de Bogotá se tienen que analizar desde la perspectiva de los procesos regionales. De hecho, el Distrito y los municipios de Cundinamarca conforman un área metropolitana que desborda tanto los límites político-administrativos, como la precaria institucionalidad de la región. Estas relaciones complejas tienen raíces históricas que no se pueden explicar solamente por factores coyunturales. (p.46).

Así, frente al proceso de planeación del crecimiento regional de la sabana de Bogotá, el documento arriba citado concluye:

Las actuales formas de gobierno municipal se quedan cortas frente a las nuevas dimensiones de las regiones. No existen instrumentos de gobierno ni de organización política que integren las dinámicas municipales. Las exigencias territoriales desbordan las posibilidades de las áreas metropolitanas. Los esquemas convencionales que utilizamos para entender las ciudades se han agotado porque no permiten captar la fuerza de los procesos regionales. La conurbación

que se está presentando es el resultado de iniciativas desordenadas de los municipios. Los POT no están articulados y amenazan la sostenibilidad de la región. Cada uno de los municipios tiene pretensiones que no son compatibles con la visión de conjunto. Y además, la agregación de los intereses de cada municipio termina expresándose en un desorden territorial insostenible (p.48).

### **Bogotá: urbanización y consolidación de la metrópoli.**

Con el ánimo de contextualizar la problemática que debió enfrentar el municipio de Soacha a partir de la década de los años 1970, resulta importante enmarcar su entorno regional, conocer la importancia que el territorio del municipio jugó en el proceso urbanizador del área metropolitana que se formó a partir de las políticas de expansión sobre el uso del suelo que se implementaron en Bogotá desde mediados de la década de los años 1950 y el proceso de consolidación de la capital como urbe hegemónica en la sabana.

A principios del año 1953, la Alcaldía de Bogotá y la Gobernación de Cundinamarca, pidieron la colaboración del Comité Nacional de Planificación para la formulación de un plan administrativo para la Bogotá. Enrique Peñalosa Camargo y Lauchlin Currie, fueron los encargados de iniciar un estudio detallado de la ciudad, de sus necesidades de expansión y de los consiguientes requerimientos de ampliación de servicios públicos y de infraestructura.



El diagnóstico puso de manifiesto el rápido crecimiento de la población, como “la causa fundamental de la escasez crónica y periódica de agua, energía, teléfonos, transportes etc., de los problemas de tránsito y de las necesidades financieras (...)”

El estudio del proceso de incorporación de éstos municipios realizado por la Facultad de Artes de la Universidad Nacional de Colombia (2008), determinó:

El Plan, orientado hacia la reorganización de la administración pública y la priorización de las inversiones en la ciudad, propuso entre otras cosas: convertir el municipio de Bogotá en un Distrito Especial con la anexión de los municipios de Usaquén, Suba, Engativá, Fontibón, Bosa y Usme. Planear servicios para una región metropolitana con dos millones de personas para el año 1990. Suministrar a toda esta área metropolitana servicios públicos básicos, como una condición indispensable para su progreso industrial y comercial. (p.63).

El Plan Bogotá de 1953 pretendía armonizar el Plan Regulador con la necesidad de integrar la planeación de los municipios aledaños a fin de garantizar: “la manera de suministrar adecuadamente, al costo más bajo posible, a la población actual y futura de Bogotá y de los municipios circunvecinos, todos aquellos servicios que se han hecho indispensables en la vida urbana moderna” ya que se consideraba que el suministro de estos servicios a los municipios aledaños:

Era una condición indispensable para el progreso industrial y comercial de la ciudad, a lo cual, se sumaba el hecho de que la mayoría de las cabeceras de servicios públicos como el acueducto y el alcantarillado, así como las vías construidas por el municipio de Bogotá, iniciaban, atravesaban o finalizaban en uno de estos municipios aledaños (p.64).

Así, amparado en las recomendaciones que el Consejo Nacional de Planeación realizó, el gobierno nacional expidió el Decreto 3640 del 17 de diciembre de 1954. Por medio de éste, el presidente Rojas Pinilla, ordenó la creación y organización del Distrito Especial de Bogotá, apartándola del régimen municipal ordinario y dando la configuración administrativa y funcional de una nueva entidad territorial que no existía en el ordenamiento jurídico y territorial colombiano, rompiendo el equilibrio de las metrópolis que conformaban el modelo de “cuadricefalea urbana”<sup>6</sup> que predominó en el país durante varias décadas del siglo XX.

Como antecedente al acto administrativo del gobierno de Rojas Pinilla, se tiene el Decreto 3463 del 30 de noviembre de 1954, que facultó al Consejo Administrativo de Cundinamarca para:

De acuerdo con el numeral 4 del artículo 187 de la Constitución Nacional, y sin someterse a las formalidades señaladas por las leyes vigentes, fijar los límites del municipio de Bogotá, pudiendo suprimir municipios, agregar o segregar los términos municipales que le parezcan necesarios para el mejor desarrollo urbano de la ciudad capital.

Y más importante aún, la Ordenanza Departamental 07 día 15 de diciembre de 1954, por medio de la cual se ordenó la anexión de los municipios de Fontibón, Suba, Bosa, Usme, Usaquén y Engativá al municipio de Bogotá, medida que trajo como efecto inmediato, según los datos entregados en el informe de la Facultad de Artes de la Universidad Nacional de Colombia arriba mencionado, una ampliación automática del territorio de Bogotá. En efecto,

---

<sup>6</sup> Esquema dominante de la organización del espacio colombiano contemporáneo, entorno a los cascos urbanos de sus 4 principales ciudades: Bogotá, Medellín, Barranquilla y Cali.

para el año de 1951, el área urbana del municipio de Bogotá se estimó en 2.700 hectáreas, mientras que en el año de 1958, cuatro años después de la anexión, se registró como área urbana de la ciudad capital un total de 8.040 hectáreas,. Para el año de 1964 se estimaron en 14.615 hectáreas (p.21); esto significó en parte, la ruptura del Plan Piloto para Bogotá entregado por Le Corbusier en 1950, así como del Plan Regulador de 1953, ya que:

Abrió distintas posibilidades de incorporación de tierras al mercado de uso urbano, al margen del crecimiento paralelo de la infraestructura. La consecuencia fue que no sólo se implementó un desarrollo hacia el occidente sino que fue testigo de un importante desarrollo hacia la zona norte (p.22).

El Plan administrativo diseñado por Peñaloza y Currie, tomado como base para la decisión del ejecutivo nacional de anexar el territorio de seis municipios de Cundinamarca, significó borrar definitivamente el concepto de planeación en orientación sur-norte con los cerros orientales como referente y la avenida Cundinamarca como límite occidental que se plantearon en los planes “Piloto” de Le Corbusier y “Regulador” de Wiener y Sert. Además marcó el inicio de dos décadas continuas de crecimiento urbano y poblacional, que permitió urbanizar la mayoría del suelo que se encontraba vacío entre uno y otro de los antiguos municipios anexados y que configuró un nuevo mapa urbano de la ciudad, totalmente recostado hacia sus límites occidentales.

Ya en la década de los años setentas, el “Plan de las Cuatro Estrategias” del gobierno Pastrana Borrero, significó la consolidación definitiva de la nueva la lógica urbana en el país y de Bogotá particularmente, ya que incorporó el concepto de vivienda dentro del escenario

de competencia del mercado, situación que significó una explosión sin precedentes del número de hectáreas urbanizadas en las distintas zonas de la ciudad.

El primer punto del programa de gobierno consideraba que: “el desarrollo de la construcción de vivienda urbana, tendrá un efecto de arrastre sobre el resto de la economía, generando así nuevos empleos, acelerando el crecimiento y creando posibilidades de mercado para los productos locales, tanto agrícolas como industriales”. En lo local, significó la implementación de un nuevo concepto de modernidad ligado a la urbanización a gran escala que se soportaba en un esquema de financiamiento respaldado por las Unidades de Poder Adquisitivo Constante (UPAC), instrumento que aumentó directamente la demanda y por ende la oferta de unidades habitacionales nuevas, lo que llevó a la ciudad a niveles de crecimiento poblacional y densificación urbana nunca antes vistos en su historia.

Los datos consolidados de los censos llevados a cabo en los 1964 y 1973 presentados por Villamizar (1985), nos muestran un aumento del 108% en el número de hectáreas ocupadas en la ciudad de Bogotá y un aumento aproximado del 66% en su población, con tasas de crecimiento superiores a la media nacional.

Tabla 4.  
*Población y densidad poblacional en Bogotá 1900-1985*

| Año  | Área      | Población | Tasa        | Densidad |
|------|-----------|-----------|-------------|----------|
|      | Hectáreas |           | Crecimiento | Pob/Ha   |
| 1900 | 909       | 100.000   |             | 110      |
| 1938 | 2.514     | 330.000   | 3,5         | 131      |
| 1951 | 3.942     | 660.000   | 5,5         | 167      |
| 1964 | 14.605    | 1.730.000 | 7,4         | 118      |

|      |        |           |     |     |
|------|--------|-----------|-----|-----|
| 1973 | 30.423 | 2.877.000 | 5,8 | 95  |
| 1985 | 32.866 | 4.166.000 | 3,1 | 127 |

Fuente: Adaptado de Villamizar (1985, p.52)

La saturación urbana de la ciudad existente a mediados de los años 70, derivada tanto de las decisiones del gobierno nacional de ampliar los territorios urbanizables en la ciudad y de impulsar la construcción masiva de soluciones de vivienda popular, como de los planes locales de regulación del uso del suelo y la expansión hacia el costado occidental de la ciudad, significaron la reducción de los suelos urbanizables y por ende, el encarecimiento de los precios de la tierra disponible y de las viviendas ya construidas en la ciudad, situación que generó un nuevo proceso de presión sobre los suelos urbanizables disponibles, ésta vez, más allá de los límites de la ciudad, lo que dio inicio a un nuevo proceso de anexión de municipios y su territorio aledaño.

### **Violencia y el Desplazamiento en Colombia: los nuevos habitantes de Soacha**

Sin duda, el otro gran componente que nos permite explicar el fenómeno de explosión demográfica que enfrentó el municipio de Soacha y que queda registrado en las muestras de los censos poblacionales de 1973 y de 1985, está directamente relacionado con la llegada de un importante número de desplazados que huían de las distintas violencias que azotaron al país y que llegaban y se asentaban en el territorio de Soacha, en busca de cercanía a la capital y con esto, a fuentes de trabajo y de seguridad.

Durante más de cincuenta años diversas organizaciones e investigadores tanto de origen estatal como no gubernamental tales como la ACNUR y la Universidad de los Andes<sup>7</sup> entre otras, han desarrollado innumerables investigaciones sobre los orígenes, las causas y las consecuencias del desplazamiento interno forzado en Colombia. El conflicto armado interno, las condiciones de pobreza y marginalidad en las regiones, un aparato estatal ausente durante décadas, las luchas por el control de recursos económicos considerados estratégicos, la inoperancia del sistema de participación política, etc., son entre otros, algunas de las principales causas que han sido desarrolladas en busca de explicaciones que permiten entender un fenómeno que de una u otra manera ha tocado a la inmensa mayoría de la población del país, a tal punto que en tan sólo medio siglo, significó, junto con el modelo de desarrollo y la urbanización acelerada, el tránsito definitivo de Colombia de un país predominantemente rural a uno principalmente urbano.

En igual sentido, existen numerosas versiones frente al periodo de consolidación definitivo del proceso del desplazamiento de la población del sector rural en el país. Algunos investigadores como Fajardo (2002), fijan el inicio de este fenómeno hace más cien años, afirmando que “los desplazamientos por la violencia son un fenómeno de vieja data en Colombia. Las guerras civiles del siglo XIX, posteriores a la independencia, enfrentaron hasta finales de esa centuria al débil y naciente Estado central con los proyectos regionales” (p.60), mientras que otros como Guzmán, Fals Borda y Umaña Luna (1988), ubican el punto de ruptura de la naturaleza de la vocación poblacional y productiva de Colombia en las décadas

---

<sup>7</sup> Es importante resaltar los aportes realizados a mediados de los años 1990, por parte de las investigadoras del CEDE de la Universidad de los Andes Francois Dureau y María Cristina Hoyos, sobre los asentamientos subnormales de los cerros orientales de Soacha.

de los años 1930 a 1950, aseverando en su obra conjunta que el periodo de violencia, denominada por ellos “revolución social frustrada”, que caracterizó las luchas partidistas, fue:

Directa responsable de la mortalidad, las migraciones internas y el cambio en las actitudes del campesinado, así como el inmenso costo económico causado por la destrucción de cultivos, la pérdida de los ganados, el incendio de centenares de casas, el lucro cesante por la desocupación forzada de fincas y personas (p.75).

Tirado Mejía (1988), enlaza la inmensa migración de la población campesina hacia las ciudades, con un mercado de consumo mayor, que hubo de ser satisfecho por medio del desarrollo capitalista de la producción agrícola con maquinaria y tecnología; afirma que: “la concentración de la propiedad en ciertas zonas fue una de las consecuencias (de la violencia), pero además la introducción de relaciones capitalistas en el campo, con producción a gran escala para el mercado” (p.329); es decir, se creó un círculo vicioso entre el mercado creado en las ciudades a partir de la inmensa cantidad de nuevos habitantes desterrados del campo y la necesidad de satisfacer esa demanda de productos principalmente de primera necesidad con la ocupación y explotación de nuevas tierras productivas, preferiblemente cerca de los mercados.

Los resultados de las múltiples investigaciones realizadas demuestran en primera instancia, que existen diversas variables y consideraciones de tipo económico y social sobre la causas de la violencia generadora del desplazamiento interno que se ha presentado en Colombia a lo largo de los años recientes de su historia y en segunda, que existen periodos específicos en los cuales los ciclos migratorios (expulsión) entre el campo y la ciudad se han hecho más

intensos: violencia partidista, Frente Nacional, surgimiento de guerrillas campesinas, aparición y auge del narcotráfico, paramilitarismo.

Reyes Posada (2009) identifica geográficamente los escenarios en donde se manifestaron con mayor intensidad las tensiones derivadas de los conflictos campesinos a lo largo de los años 1980. Tomando los datos recogidos para la Consejería Presidencial para la Defensa y la Seguridad por parte de Echandía (1993), el investigador determina:

Cinco grandes ciudades que constituyen centros regionales y son las mayores receptoras de emigrantes; en las 31 ciudades intermedias que conforman la malla de centros secundarios y en las veintiún ciudades pequeñas que son centros de relevo de las anteriores. La red urbana es colonizada por los emigrantes expulsados del campo y la reconstrucción de lo social y lo político les exige entrar en conflicto por la distribución del espacio, del gasto público y de oportunidades vitales con las autoridades locales y otros grupos urbanos establecidos (p.37).

Al respecto, es importante resaltar el estudio realizado por la Corporación Nuevo Arco Iris para el Departamento Administrativo de Planeación de Bogotá (2002), el cual determina que la capital de país es el receptor del mayor flujo migratorio de población desplazada por causa de las violencias que han azotado el país en sus diferentes etapas históricas<sup>8</sup>.

Parafraseando a Mejía (2000), los estudios realizados sobre la situación de Soacha han mostrado que el crecimiento poblacional de la cabecera del municipio ha sido resultado de

---

<sup>8</sup> El estudio afirma que cerca del 23% del total de personas que en Colombia se han visto obligadas a movilizarse y abandonar sus lugares de origen han llegado a la capital con la ilusión de iniciar nuevos proyectos de vida, desarrollar una actividad productiva y generar recursos para poder acceder a los servicios básicos, así como a una vivienda y condiciones de vida dignas y, lo que les es más importante, bajo condiciones de mayor seguridad para sus familias. (p.8)



inmigraciones, al comienzo sostenidas y luego, a partir de 1973, acelerado en su magnitud, sino, más representativo aún como fenómeno a analizar, que el origen mayoritario de dicha población migrante es urbano. En otras palabras los factores de atracción de Soacha se debe a la disponibilidad de tierras urbanizables más baratas que en los municipios vecinos.

El municipio de Soacha ofrece particularidades sociales y geográficas por su ubicación en el área de influencia de Bogotá y por su condición de punto de ingreso a la capital de regiones del centro y sur del país. Tal como lo describe el estudio de CODHES (1999), el crecimiento poblacional de Soacha está determinado:

En buena parte, por las migraciones campo - ciudad que obedecen a la crisis del sector agropecuario, a la reubicación de fuerza laboral que gira alrededor de las posibilidades que ofrecen sectores como la construcción, el comercio formal e informal, las zonas de agro industria y la burocracia oficial en la capital del país (que la convierten en "ciudad dormitorio"), a las opciones de empleo que genera el sector industrial de la zona y a los desplazamientos individuales y unifamiliares causados por el conflicto armado y otras manifestaciones de violencia (p.9).

Así mismo el estudio desarrollado por CODHES (1998), se enumeran otras razones por las cuales la población desplazada llega a Soacha:

- 1). La reducción del espacio físico real urbano que dificulta la creación de nuevos asentamientos o la ubicación de desplazados en zonas extremadamente pobladas como Ciudad Bolívar.
- 2). Las redes de apoyo familiares o de amigos, constituidas desde tiempo atrás en los barrios por migraciones económicas.
- 3). La presencia de familiares o de amigos que han vivido también el desplazamiento y se han asentado en barrios como Santo Domingo, Casa Loma, El Oasis, Los Pinos, El Arroyo, El Progreso, entre otros, se convierten en punto de llegada de nuevos desplazados.

4). La existencia en el Municipio de grandes extensiones de tierra de difícil acceso en manos de urbanizadores piratas que se ofrecen a migrantes y desplazados como única opción para tener algo propio o para vivir como arrendatarios ( p.3.).

De otra parte, el estudio desarrollado por Molina (2003) en el marco de la Mesa de Planificación Regional Bogotá-Cundinamarca, consolida las siguientes cifras para el fenómeno del desplazamiento en la región cundinamarquesa:

- 1). Los centros urbanos con población igual o superior a 20.000 habitantes eran cinco en 1973, y concentraban el 18,7% de la población total, el 40,3% de la población urbana y el 6,5% de la rural. Girardot, localizado a 100 kilómetros de Bogotá, constituía entonces la principal cabecera urbana del departamento; los otros cuatro centros (Zipaquirá, Facatativá, Fusagasugá y Soacha) fluctuaban entre 23.000 y 32.000 habitantes.
- 2). En 1995 alcanzaban este tamaño nueve ciudades que habían pasado a representar el 40,1% de la población total, el 66,8% de la urbana y el 8% de la rural. Soacha, localizado a nueve kilómetros de Bogotá y con más de 263 mil habitantes, se había transformado en el mayor centro urbano de Cundinamarca; de los nueve centros, ocho estaban localizados a menos de 45 kilómetros de Bogotá, con poblaciones entre 22.000 y 71.000 habitantes.

Las cifras demuestran que efectivamente el fenómeno del desplazamiento poblacional que terminó en Soacha y que produjo un acelerado crecimiento urbano y demográfico en el municipio, tuvo como motor generador, en primera instancia, el fenómeno del desplazamiento generado por las distintas violencias que se dieron en casi todo el territorio nacional y por el otro, la conurbación entre la capital y Soacha, situación que lo convirtió en el mayor receptor de población desplazada del departamento de Cundinamarca.

## 1.2. Planes de inversión municipal 1985-2000

Antes de entrar a describir el comportamiento de la inversión en el municipio, debemos tener presente, una vez más, la variable demográfica como eje transversal en la acción política del municipio. Según los datos reportados por el DANE, durante el periodo 1985-2000, el Municipio de Soacha, tuvo un aumento del 159.6% en el número de habitantes, pasando de 132.758 en el año 1985 a 344.761 en el año 2000.

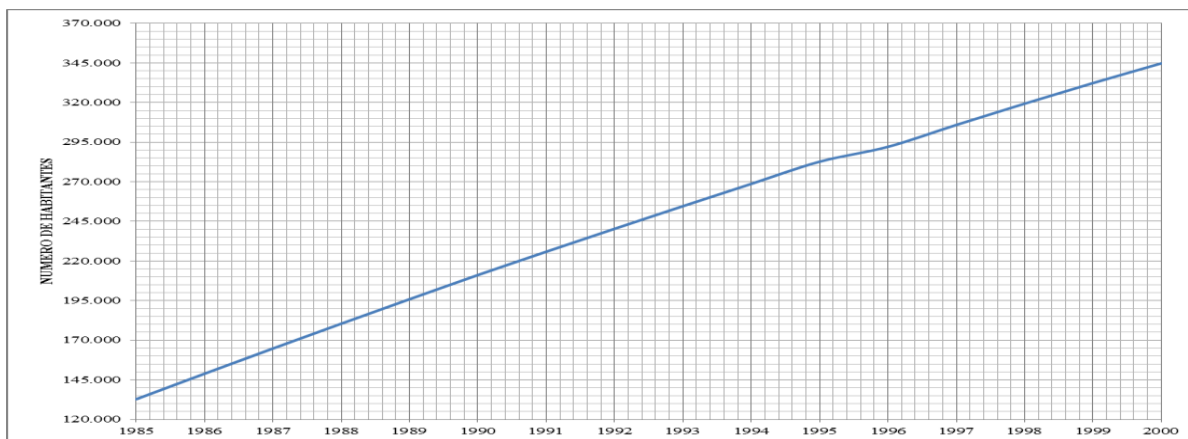
Tabla 5.  
*Tasa de Crecimiento poblacional de Soacha 1985-2000*

| Año  | Número de habitantes | Tasa de Crecimiento<br>(Variación) |
|------|----------------------|------------------------------------|
| 1985 | 132.758              |                                    |
| 1986 | 148.853              | 12,12%                             |
| 1987 | 164.754              | 10,68%                             |
| 1988 | 180.440              | 9,52%                              |
| 1989 | 195.893              | 8,56%                              |
| 1990 | 211.138              | 7,78%                              |
| 1991 | 225.857              | 6,97%                              |
| 1992 | 240.349              | 6,42%                              |
| 1993 | 254.625              | 5,94%                              |
| 1994 | 268.701              | 5,53%                              |
| 1995 | 282.694              | 5,21%                              |
| 1996 | 292.078              | 3,32%                              |
| 1997 | 305.883              | 4,73%                              |
| 1998 | 319.331              | 4,40%                              |
| 1999 | 332.314              | 4,07%                              |
| 2000 | 344.761              | 3,75%                              |

Fuente: Elaboración propia a partir de datos demográficos del DANE.

Como lo muestran las cifras, a partir del año 1996, la tasa de crecimiento demográfico en el municipio, comenzó a mostrar cifras inferiores al 5% anual, dato que, aun cuando se

encuentra aún por encima de la tasa de crecimiento del país<sup>9</sup>, comenzó a mostrar una estabilización en la variación anual que oscilaba entre el 3% y el 4%



**Gráfico 3. Tasa de crecimiento poblacional Soacha 1985-2000.**

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de censos poblacionales Departamento Nacional de Estadística DANE

El dato demográfico nos servirá más adelante para evidenciar la capacidad de la administración municipal de Soacha, de atender las necesidades de su población, reflejado en el gasto per cápita, es decir, cuánto de su presupuesto es invertido en cada uno de sus habitantes.

### **El presupuesto municipal.**

El presupuesto general de ingresos y gastos en una entidad pública, es una herramienta de política gubernativa, mediante la cual se asignan recursos y se determinan gastos, para cubrir los objetivos trazados en los planes de desarrollo económico y social en un período dado. En dicho sentido, distribuye bienes y servicios entre la población de su respectiva jurisdicción,

<sup>9</sup> La tasa de crecimiento poblacional para el año 1996 reportada por el DANE, fue del 1.6%.

refleja las decisiones en materia de impuestos, deuda y gasto público y, más importante aún para la descripción que se realiza, registra las prioridades que cada administración ha determinado dentro de su plan de gobierno y los efectos socio económicos sobre la población de esta inversión pública. Para la descripción que se realiza a continuación, se tomaron los datos reportados por el municipio de Soacha a la DNP<sup>10</sup>, correspondientes a las vigencias fiscales 1985 a 2000.

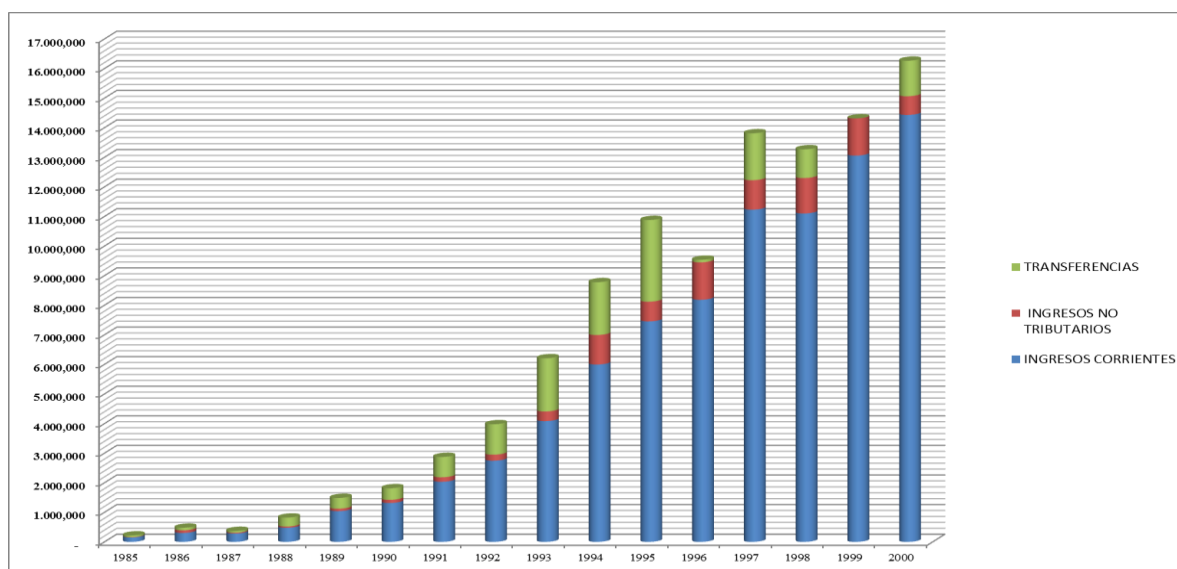
Los siguientes impuestos directos, son los aplicables al municipio de Soacha , de acuerdo a lo determinado en el artículo 31 Decreto 111 de 1996: 1. Impuesto de Industria y Comercio: grava toda actividad industrial, comercial o de servicios que se realiza en el municipio en forma ocasional o permanente. 2. Impuesto Predial unificado: Se grava a la propiedad o posesión de los inmuebles ubicados en el municipio. 3. Impuesto sobre vehículos automotores: Recae sobre los vehículos matriculados en el municipio. 4. Sobretasa a la gasolina. 5. Impuesto de delineación urbana: Para expedir licencias de construcción, ampliación, modificación, adecuación y reparación de obras y terrenos en el municipio y 6. Impuesto de azar y espectáculos: El hecho generador de este impuesto está constituido por la realización de uno de los siguientes eventos: espectáculos públicos, apuestas sobre toda clase de juegos permitidos, rifa, concursos y similares y venta por el sistema de clubes.

El gráfico que se presenta a continuación, nos muestra el comportamiento y la composición de los ingresos directos, a lo largo de estos 16 años. Allí, expresado en millones de pesos

---

<sup>10</sup> Datos disponibles en: <https://www.dnp.gov.co/programas/desarrollo-territorial/paginas/ejecuciones-presupuestales.aspx>

corrientes, se observa un aumento significativo de los ingresos tributarios (corrientes), por concepto de impuesto predial, de industria y comercio y de sobre tasa a la Gasolina.



**Gráfico 4. Composición ingresos directos municipio de Soacha 1985-2000.**

Fuente: Elaboración propia a partir de datos reportados al municipio al Departamento Nacional de Planeación.

Frente a estos ingresos corrientes correspondiente a los impuestos directos, los datos recopilados nos muestran el siguiente comportamiento:

Tabla 6.

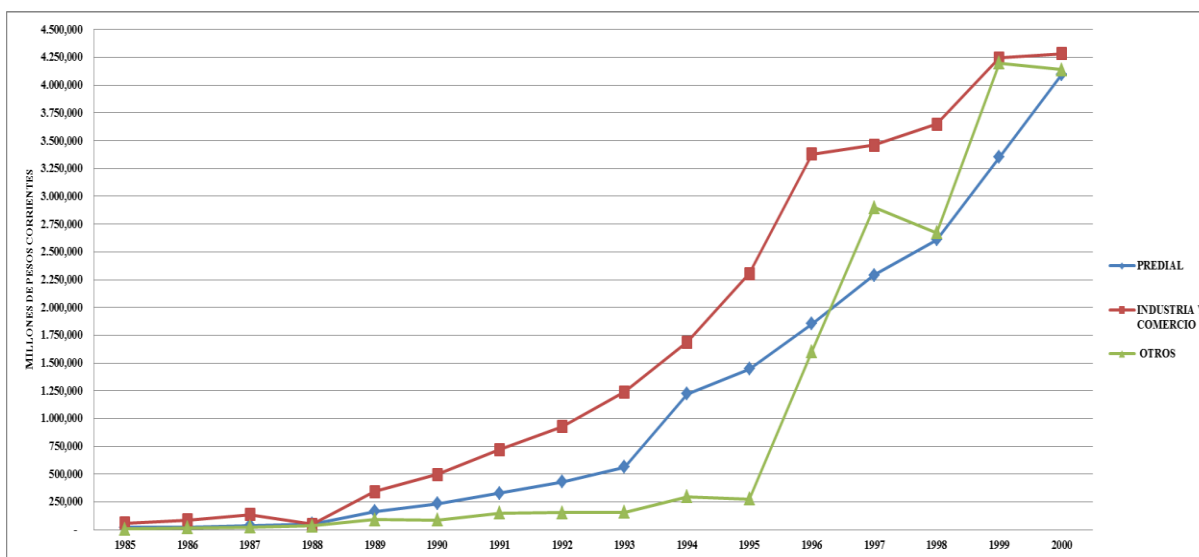
*Distribución de ingresos corrientes municipio de Soacha 1985-2000*

| Año  | Impuesto  |                      |         |
|------|-----------|----------------------|---------|
|      | Predial   | Industria Y Comercio | Otros   |
| 1985 | 20,800    | 57,200               | 4,600   |
| 1986 | 23,600    | 88,000               | 15,600  |
| 1987 | 36,000    | 135,000              | 24,300  |
| 1988 | 52,100    | 47,200               | 33,000  |
| 1989 | 162,700   | 343,500              | 89,100  |
| 1990 | 234,937   | 496,480              | 86,461  |
| 1991 | 327,003   | 720,481              | 148,394 |
| 1992 | 430,470   | 928,995              | 153,083 |
| 1993 | 561,782   | 1.239,514            | 158,147 |
| 1994 | 1.221,835 | 1.689,451            | 298,523 |
| 1995 | 1.445,695 | 2.304,436            | 275,651 |

|      |           |           |           |
|------|-----------|-----------|-----------|
| 1996 | 1.851,702 | 3.378,298 | 1.604,672 |
| 1997 | 2.289,641 | 3.460,658 | 2.898,788 |
| 1998 | 2.609,099 | 3.650,339 | 2.673,402 |
| 1999 | 3.353,390 | 4.244,885 | 4.199,541 |
| 2000 | 4.095,575 | 4.283,209 | 4.139,866 |

Fuente: Elaboración propia a partir de datos reportados al municipio al Departamento Nacional de Planeación.

En el año 1993 la administración municipal modificó su estatuto tributario, actualizó y modernizó sus bases de datos de contribuyentes, situación que refleja un aumento del ingreso por el pago de impuesto de industria y comercio a favor de la administración municipal. Así mismo, como se observa en la tabla anterior, el año 1994 marca un hito importante en las finanzas del municipio de Soacha. En este año el ingreso por concepto de impuesto predial se duplicó, situación derivada de la actualización del censo catastral realizada en el año 1993 por parte del municipio.



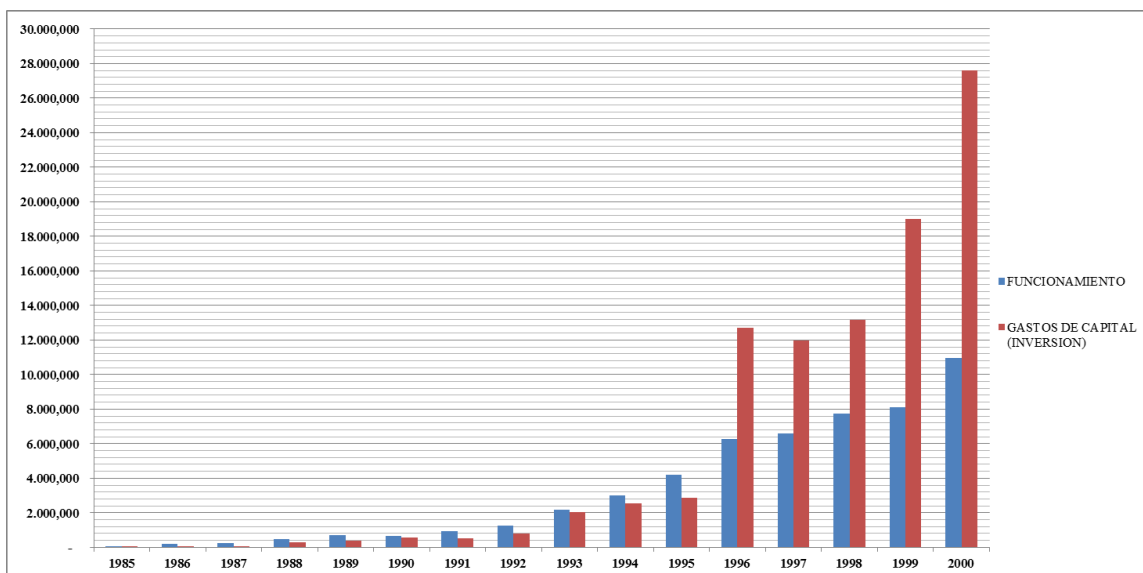
**Gráfico 5. Comportamiento recaudo por impuestos directos municipio de Soacha 1985-2000**

Fuente: Elaboración propia a partir de datos reportados al municipio al Departamento Nacional de Planeación

A partir del año 1995 se presenta un aumento importante en el recaudo de otras contribuciones, particularmente por concepto de aseo y recolección de basuras y de avisos y

tableros. A partir de 1998 la Ley 488 de 1998 autorizó a los municipios a recaudar la sobretasa a la gasolina motor y al ACPM, situación que significa que para el año 2000 el municipio recaudaba aproximadamente 15 veces más recursos por concepto de otros impuestos directos, que en el año 1995.

Ahora bien, frente al gasto, las cifras recopiladas nos permiten observar cómo a partir del año 1996, el municipio invirtió la proporción observamos cómo la proporción de recursos destinados a inversión social comenzó a superar a los que se destinaban al funcionamiento de la administración. Ya para el año 2000 por cada \$1 peso que se gastó el municipio en funcionamiento de su administración, invirtió \$2.50 en gastos de capital (inversión). La inversión presentada en millones de pesos corrientes durante estos 16 años, ascendió a \$94.602,89, mientras que los gastos de funcionamiento sumaron \$53.632,90 millones de pesos.



**Gráfico 6. Distribución gasto de funcionamiento-inversión en el municipio de Soacha 1985-2000.**

Fuente: Elaboración propia a partir de datos reportados al municipio al Departamento Nacional de Planeación

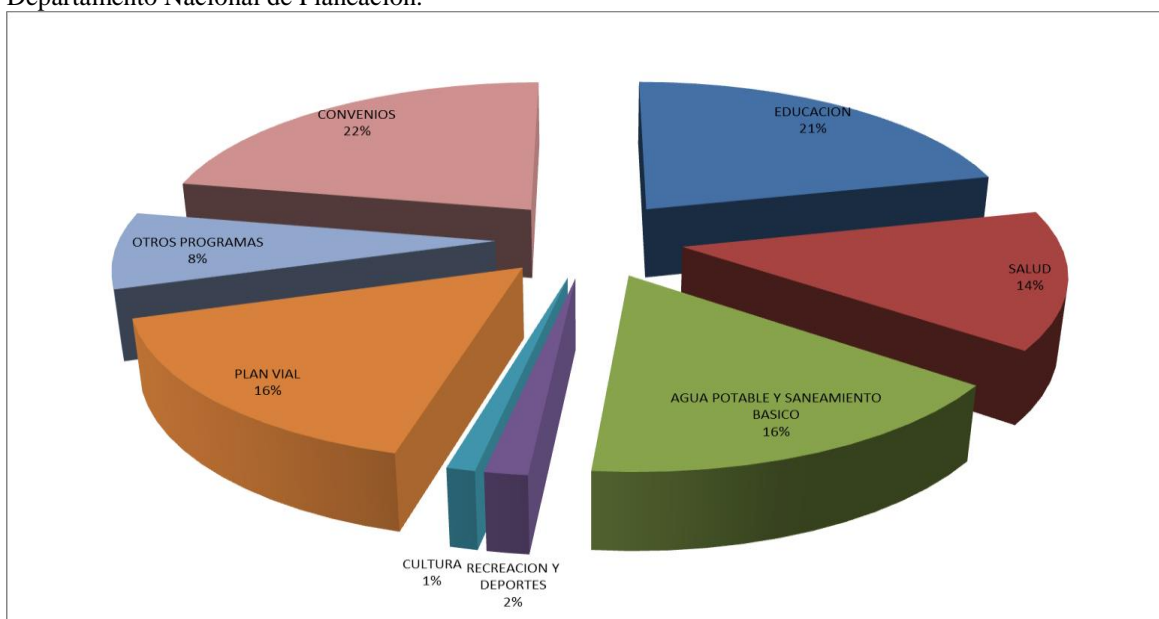


La distribución de la inversión durante estos años (1985-2000) reportada por el municipio, nos presentan las siguientes cifras totales por rubros (programas) de inversión, expresadas en millones de pesos corrientes:

Tabla 7.  
*Distribución de recursos de inversión municipio de Soacha 1985-2000*

| Programa                          | Inversión |
|-----------------------------------|-----------|
| Convenios                         | 20.858,93 |
| Educación                         | 20.169,43 |
| Agua Potable y Saneamiento Básico | 15.393,05 |
| Plan Vial                         | 15.212,80 |
| Salud                             | 13.201,20 |
| Recreación y Deportes             | 1.454,88  |
| Cultura                           | 970,29    |
| Otros Programas                   | 7.342,31  |

Fuente: Elaboración propia a partir de datos reportados al municipio al Departamento Nacional de Planeación.



**Gráfico 7. Distribución recursos de inversión por programa en el municipio de Soacha 1985-2000.**

Fuente: Elaboración propia a partir de datos reportados al municipio al Departamento Nacional de Planeación.

Para hacer una revisión a fondo de la inversión per cápita realizada por el gobierno municipal durante este periodo de 16 años y evaluar si existe una mayor o menor inversión

por cada habitante del territorio, es importante considerar la tasa de inflación promedio de Colombia entre los años 1985 y 2000, la cual fue del 22.28% anual<sup>11</sup>.

Tabla 8.  
*Inversión per cápita municipio de Soacha 1985-2000*

| Año  | Población | Inversión<br>(En Pesos Corrientes) | Inversión Per Cápita<br>(En Pesos Corrientes) |
|------|-----------|------------------------------------|---|
| 1985 | 132.758   | \$36.200.000                       | \$273   |
| 1986 | 148.853   | \$47.500.000                       | \$319   |
| 1987 | 164.754   | \$59.200.000                       | \$359   |
| 1988 | 180.440   | \$273.800.000                      | \$1.517                                       |
| 1989 | 195.893   | \$391.100.000                      | \$1.996                                       |
| 1990 | 211.138   | \$566.130.000                      | \$2.681                                       |
| 1991 | 225.857   | \$535.640.000                      | \$2.372                                       |
| 1992 | 240.349   | \$ 788.066.000                     | \$3.279                                       |
| 1993 | 254.625   | \$2.056.706.000                    | \$8.077                                       |
| 1994 | 268.701   | \$2.534.034.000                    | \$9.431                                       |
| 1995 | 282.694   | \$2.870.014.000                    | \$10.152                                      |
| 1996 | 292.078   | \$12.702.893.000                   | \$43.491                                      |
| 1997 | 305.883   | \$11.972.837.000                   | \$39.142                                      |
| 1998 | 319.331   | \$13.179.910.000                   | \$41.274                                      |
| 1999 | 332.314   | \$18.997.565.000                   | \$57.168                                      |
| 2000 | 344.761   | \$27.591.296.000                   | \$80.030                                      |

<sup>11</sup> En total, la moneda presentó un aumento del 1,943.01% entre estos años. Esto quiere decir que \$273 pesos colombianos (COP) de 1985 equivalen a \$5,577.42 pesos colombianos de 2000, para el efecto se utilizó la fórmula del interés compuesto así:

La fórmula de interés compuesto es  $VF = VP (1 + i)^n$

- VF: Valor futuro
- VP: Valor presente
- i: Tasa de interés
- n: Número de periodos entre el valor presente y valor futuro

Entre 1985 y 2000 hay 15 años y la tasa promedio de inflación ha sido del 22.2789%, así que:  
 $VF = \$273 * (1 + 0.222789)^{15} = \$5,577.42$ .

Fuente: Elaboración propia a partir de datos reportados al municipio al Departamento Nacional de Planeación.

Si tenemos en cuenta la fórmula de valor compuesto utilizada para calcular el valor presente de la inversión per cápita realizada en el año 1985, tendríamos que para el año 2000 la administración municipal realizó una inversión, en cada uno de sus habitantes, 14 veces mayor a la realizada en el año 1985, lo que significa un esfuerzo fiscal significativo, resultado de la modernización del sistema tributario municipal y del aumento de las transferencias del situado fiscal de la nación.

## **Capítulo 2. La Ciudad Dormitorio. 2001-2012**

### **2.1. Plan de Ordenamiento Territorial.**

Respecto a la función del municipio colombiano de ordenar el desarrollo de su territorio, Massiris (1997) realiza un análisis del desarrollo conceptual y legal de ordenamiento territorial descrito en la Constitución y su estrecha relación con la obligación de planear la gestión administrativa de los gobiernos locales y que se plasman en los planes de desarrollo municipal. Afirma que necesariamente debe de existir una:

Relación de doble vía: entre las políticas sectoriales de desarrollo, ambientales y político-administrativas ya que constituyen directrices o determinantes para las políticas de ordenamiento territorial y éstas últimas establecen, a su vez, el modelo territorial de largo plazo que guiará la formulación de objetivos y estrategias sectoriales de desarrollo, ambientales y político-administrativas. De acuerdo con lo anterior, los planes de ordenamiento no son independientes de los planes de desarrollo ni de los de ordenamiento ambiental. Los planes desarrollo, a partir de sus acciones sobre la actividad productiva, la infraestructura vial, de transporte, de servicios públicos y sociales, etc. inciden sobre el orden territorial. Cuando esta incidencia no es espontánea sino orientada, dirigida, planificada, entonces los planes de desarrollo se convierten en planes de ordenamiento territorial, pues, como es ya ampliamente conocido, el ordenamiento territorial no ordena áreas, sino las actividades que se realizan en el territorio en cuanto a su localización y a la distribución regional equilibrada de los beneficios y oportunidades asociadas con tales actividades (p-89).

La facultad de ordenamiento del territorio otorgada por la Constitución fue desarrollada en el artículo 41 de la Ley 152 de 1994, estableciendo que los municipios, además de los planes de desarrollo, deben de contar con un plan de ordenamiento territorial, elaborado con el apoyo técnico y las orientaciones del gobierno nacional y los departamentos.

Posteriormente el Congreso de la República promulgó la Ley 388 de 1997, la cual elevó el ordenamiento territorial al rango de función pública a cargo del Estado, y le asigna, entre otros objetivos:

Establecimiento de los mecanismos que permitan al municipio, en ejercicio de su autonomía, promover el ordenamiento de su territorio, el uso equitativo y racional del suelo, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural localizado en su ámbito territorial y la prevención de desastres en asentamientos de alto riesgo, así como la ejecución de acciones urbanísticas eficientes; Garantizar que la utilización del suelo por parte de sus propietarios se ajuste a la función

social de la propiedad y permita hacer efectivos los derechos constitucionales a la vivienda y a los servicios públicos domiciliarios, y velar por la creación y la defensa del espacio público, así como por la protección del medio ambiente y la prevención de desastres y facilitar la ejecución de actuaciones urbanas integrales, en las cuales confluyan en forma coordinada la iniciativa, la organización y la gestión municipales con la política urbana nacional, así como con los esfuerzos y recursos de las entidades encargadas del desarrollo de dicha política.

El Artículo 5° de la Ley antes citada, define el ordenamiento territorial como el “conjunto de acciones político-administrativas y de planificación física concertados, en ejercicio de la función pública que les compete...en orden a disponer de instrumentos eficientes para orientar el desarrollo del territorio bajo su jurisdicción y regular la utilización, transformación y ocupación del espacio, de acuerdo con las estrategias de desarrollo socioeconómico y en armonía con el medio ambiente y las tradiciones históricas y culturales". Así mismo en su artículo 8° determina:

La función pública del ordenamiento del territorio local se ejerce mediante la acción y urbanística de las entidades distritales y municipales, referida a las decisiones administrativas y a las actuaciones urbanísticas que les son propias, relacionadas con el ordenamiento del territorio y la intervención en los usos del suelo.

El 27 de diciembre de 2000, mediante Acuerdo 046, el Concejo Municipal de Soacha, adoptó el Plan de Ordenamiento Territorial (POT). En principio, éste era el documento definitivo mediante el cual, la administración municipal, contando con el aval de las autoridades ambientales departamentales y nacionales, determinaba la carta de navegación de los siguientes cinco gobiernos locales, fijando las políticas de uso del suelo del municipio hasta el año 2020 y las prioridades de inversión a corto, mediano y largo plazo.

El Plan de Ordenamiento Territorial inicia con la formulación de 13 objetivos básicos en los que se destacaban los propósitos de:

1) Consolidar al municipio como primer polo de desarrollo industrial de Cundinamarca. 2) definir una política que garantizara el mejoramiento en la prestación de servicios a la estructura urbana consolidando los asentamientos existentes, 3) la estructuración del territorio a partir de la planeación de sistemas de vías, transporte, servicios públicos y espacio público y 4) estructurar un nuevo modelo financiero municipal que hiciera efectiva la compensación de las cargas sociales que se originaron a nivel Nacional y Distrital y que se trasladan al municipio generando un alto déficit en materia de recursos fiscales en relación con la población.

Allí se consideraban como una consecuencia alterna del proceso de transformación social del municipio: “la concentración de la población en un reducido espacio con desequilibrios territoriales, el retroceso de las actividades que constituyen la base económica del municipio debido a las significativas debilidades estructurales, por el estancamiento de la inversión”. A la vez que se aceptaba que:

El municipio de Soacha, en las últimas tres (3) décadas, ha afrontado una de las presiones más grandes del país, por demanda de suelo barato, para la localización de innumerables familias de escasos recursos, que buscan cobijo, que por procesos migratorios asociados a desplazamiento forzoso o quiebra económica, se han asentado de manera indebida en parte del territorio municipal.

El documento técnico que fundamenta el Acuerdo Municipal, realiza en detallado análisis de las diferentes problemáticas que se entrecruzaban desde distintos frentes. De manera formal el gobierno local reconocía:

La vecindad con el Distrito Capital, asociado a la enorme presión que se ejerce en el territorio por demanda de suelos, ha generado un proceso de conurbación en donde el límite o lindero político – administrativo, está reflejado solo en planos, ya que físicamente no existe ninguna separación de infraestructuras de servicios y mucho menos aun en uso y ocupación del suelo fronterizo.

La necesidad real, e inaplazable desde el punto de vista legal, de establecer un marco jurídico y técnico, que fijara el derrotero de los años venideros para la administración municipal, se basaba en el hecho que la municipalidad había pasado de ser en tan sólo unas cuantas décadas, el polo industrial donde habitaban básicamente trabajadores, a ser visto como un escenario ideal para el asentamiento ilegal e informal de las familias más pobres, vulnerables y en situación de desplazamiento forzado provenientes de todos los rincones del país. De los 318 barrios en que se dividía el municipio para el año 2000, un total de 152 eran ilegales. A esta situación se llegó, según la misma administración, porque no se ejerció desde el comienzo del fenómeno, políticas de control administrativo o policivo del uso del suelo que impidieran, o por lo menos detuvieran, la fragmentación del territorio, el cual fue desarrollado de manera irregular, lo que condujo a la creación de un gran número de barrios y asentamientos ilegales. La mayoría de los terrenos ocupados por estas comunidades presentaban amenazas físicas, dificultades de acceso al saneamiento ambiental básico, desequilibrios medio ambientales y conflictos jurídicos por la propiedad de los terrenos, lo que impedía la prestación de servicios públicos básicos. Este resquebrajamiento de la

autoridad pública en materia urbanística le dificultaba a la Alcaldía municipal gobernar el territorio y así tomar decisiones de fondo en la mayoría de zonas del municipio.

El Plan de Ordenamiento Territorial deja de manifiesto el fracaso del proyecto de ciudad que hasta entonces se había seguido: la ciudad de los años 1970, el más importante polo de desarrollo industrial y comercial del departamento y uno de los primeros del país, había sucumbido ante la ciudad de los 1980, la ciudad que prestaba el servicio de dormitorio a miles de personas que llegaron desde todos los rincones del país, buscando su cercanía con la capital del país, aprovechando la falta de políticas de uso del suelo y por supuesto, su menor costo comparado a la capital del país.

Las políticas de vivienda, desarrollo territorial y urbanístico, de servicios, vías y espacio público definidos en el POT para el municipio, finalizan con una proyección de la inversión plurianual del año 2000 hasta el 2025, por el orden de los 1.02 billones de pesos, privilegiando la inversión en el desarrollo de proyectos de construcción de vivienda de interés social y en el programa de reubicación de asentamientos subnormales.

Tabla 9.  
*Plan plurianual de inversiones 2000-2025. Alcaldía municipal de Soacha*

| Rubro                   | Costo<br>(millones de \$ ) | Municipi<br>o | Distrito | Departamento | Nación | Sector<br>Privado |
|-------------------------|----------------------------|---------------|----------|--------------|--------|-------------------|
| Plan Vial               | 117.105                    | X             | X        | X            | X      | X                 |
| Acueducto               | 2.500                      | X             |          |              |        |                   |
| Alcantarillado          | 57.200                     | X             |          |              |        | X                 |
| Planta Tratamiento      | 150.000                    | X             | X        |              |        | X                 |
| Programa de reubicación | 150.000                    | X             |          | X            | X      | X                 |
| VIS                     | 300.000                    | X             |          | X            | X      | X                 |
| Transporte              | 10.000                     | X             | X        |              |        |                   |



|  |           |   |   |   |   |
|--|-----------|---|---|---|---|
| Desmarginalización y renovación urbana | 48.300    | X | X | X | X |
| Recuperación ambiental                 | 30.000    | X | X | X | X |
| Equipamiento                           | 170.423   | X | X | X | X |
| Total                                  | 1.035.528 |   |   |   |   |

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Acuerdo Municipal 046 de 2000. Concejo Municipal de Soacha

La ampliación de los perímetros sanitarios y urbanizables del municipio, la incorporación de más de 600 hectáreas de la zona urbana destinadas a la construcción de megaproyectos para vivienda de interés social, la estructuración de los planes maestros de acueducto y alcantarillado del municipio de manera conjunta con la ampliación de las redes y la capacidad de prestación del servicio por parte de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá, permitían vislumbrar la vocación del municipio para los siguientes 20 años.

El reto planteado en el Plan de Ordenamiento Territorial de Soacha estaba claramente definido: por una parte, ante la ausencia de tierras urbanizables en el distrito, se debía responder a las necesidades de una población que creció a un ritmo superior que el observado en el resto del país, que demandan cobertura de salud, educación, servicios públicos, seguridad ciudadana, saneamiento básico, espacios para el esparcimiento, vías, etc., y que, para enfrentar esta creciente demanda, debe partir del hecho de contar con recursos propios limitados, dependencia total hacia el distrito capital en materia de servicios públicos y transporte, ausencia en la aplicación de políticas del orden distrital, departamental y nacional para mitigar el problema de nuevos habitantes que se han asentado en el municipio únicamente por el hecho de su cercanía con Bogotá.

El Plan de Ordenamiento Territorial, no sólo era un documento técnico que definía usos del suelo en el territorio, sino que más importante aún, marcaba una ruptura en la historia social y económica del municipio. Ante el fracaso del primer proyecto de ciudad por la contundencia de los acontecimientos de orden nacional, por la ausencia de una política pública integral y sostenible que hubiese permitido mitigar el impacto de una problemática que se consolidó en un lapso no superior a 20 años y que muy seguramente se habría tenido un menor impacto social si los gobiernos locales hubiesen cerrado filas en la defensa del ideal de ciudad industrial que había funcionado durante algunas décadas, evitando, o por lo menos regulando, el asentamiento de las miles de nuevas viviendas que se construyeron en este periodo.

El Plan de Ordenamiento Territorial configuró un nuevo paradigma social y administrativo en el municipio. Transformó, por no decir reconoció, la vocación del municipio, abrió las puertas a la consolidación de un proyecto de ciudad netamente habitacional, organizó los criterios de conformación y construcción de nuevos barrios y nuevas urbanizaciones y fijó prioridades con núcleos de desarrollo claramente definidos.

De esta manera arrancaba un nuevo milenio para el municipio, la perspectiva de giro en su ideal de ciudad, la consolidación de una administración local que contaría con recursos nuevos, fruto de la implementación de impuestos como la plusvalía de la tierra y de la aplicación del impuesto predial sobre las urbanizaciones proyectadas. Recursos que permitirían a la administración municipal, cubrir los gastos que requieren los procesos de planeación y ejecución de las políticas públicas de tipo social que redunden en el

mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes, con lo cual por fin obtendría la legitimidad institucional, el respaldo y la participación ciudadana que se requieren para consolidar ese nuevo propósito de ciudad.

## 2.2. Planes de Inversión 2001-2012

El periodo de doce años posteriores a la adopción del Plan de Ordenamiento Territorial, Soacha contó con cuatro administraciones diferentes. La primera tuvo como alcalde a Jorge Enrique Ramírez Vásquez por el periodo 2001-2003 y la segunda en el periodo 2004-2007, inaugurando el periodo extendido a cuatro años establecido mediante Acto Legislativo 02 de 2002, a Carlos Arturo Bello Bonilla. La tercera administración, correspondiente al periodo 2008 -2011 fue elegido alcalde municipal, José Ernesto Martínez Tarquino y finalmente para el periodo comprendido entre el 1 de enero de 2012-2015 le correspondió administrar el municipio a Juan Carlos Nemocón Mojica.

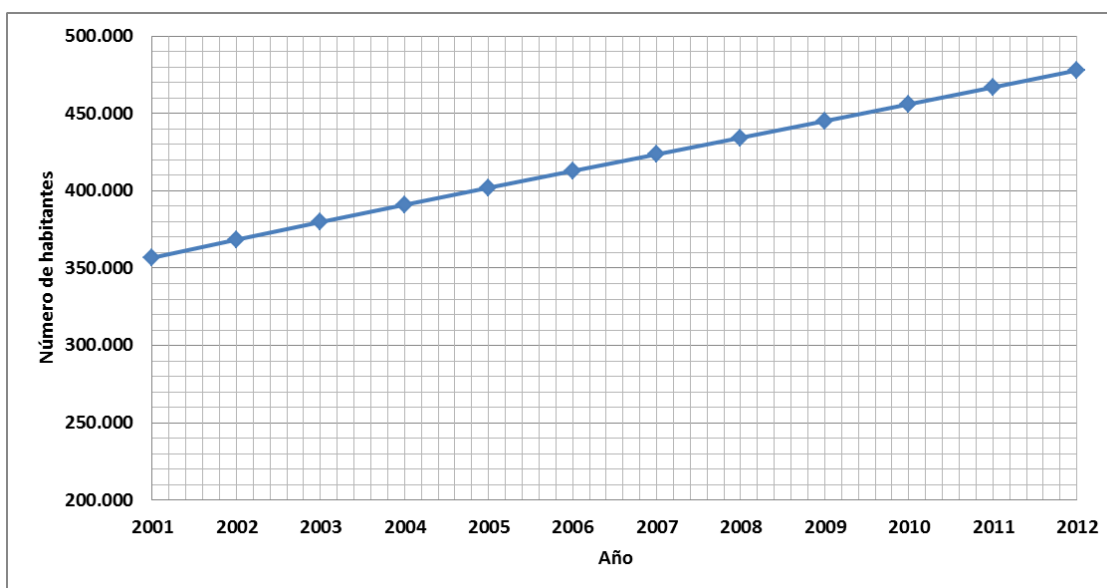
Tabla 10.  
*Tasa de crecimiento poblacional municipio de Soacha 2001-2012*

| Año  | Número de<br>Habitantes | % Variación |
|------|-------------------------|-------------|
| 2001 | 356.766                 |             |
| 2002 | 368.445                 | 3,27%       |
| 2003 | 379.831                 | 3,09%       |
| 2004 | 391.001                 | 2,94%       |
| 2005 | 401.996                 | 2,81%       |
| 2006 | 412.855                 | 2,70%       |
| 2007 | 423.604                 | 2,60%       |
| 2008 | 434.358                 | 2,54%       |

|      |         |       |
|------|---------|-------|
| 2009 | 445.148 | 2,48% |
| 2010 | 455.992 | 2,44% |
| 2011 | 466.938 | 2,40% |
| 2012 | 477.918 | 2,35% |

Fuente: Elaboración propia a partir de datos demográficos del DANE.

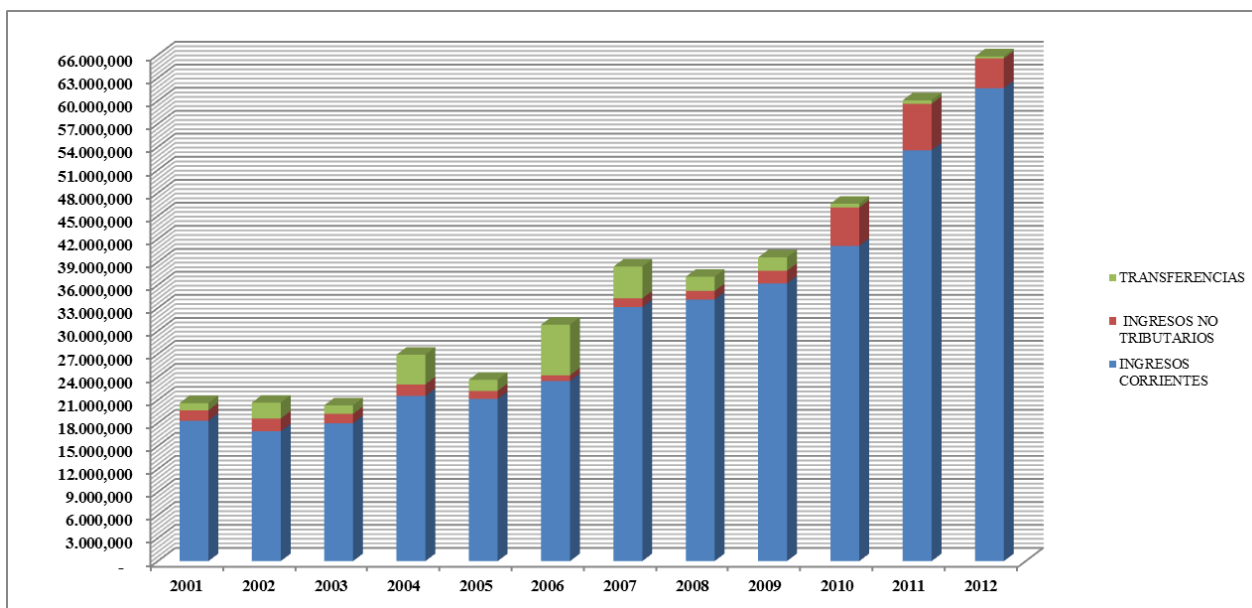
A pesar de que la tasa de crecimiento poblacional mostró una disminución gradual, durante este periodo la población del municipio se incrementó en 66.838 habitantes, llegando a 477.918 pobladores.



**Gráfico 8. Crecimiento poblacional municipio de Soacha 2001-2012**

Fuente: Elaboración propia a partir de datos demográficos del DANE.

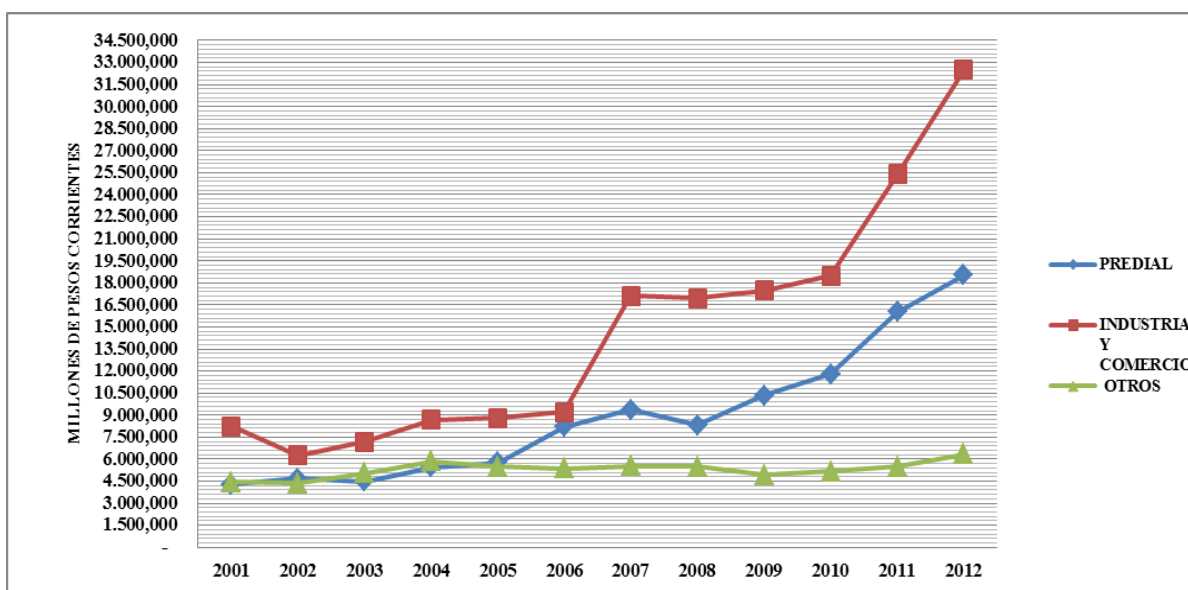
Los ingresos directos del municipio durante el periodo ascendieron, en millones de pesos corrientes, a \$ 430.464.416 millones de pesos. De éstos el 88.1% corresponden a ingresos corrientes por el pago de impuestos predial, de industria y comercio, de aseo y de sobre tasa a la gasolina. El 6.1% corresponden a ingresos no tributarios y el restante 5.8% a transferencias de la nación.



**Gráfico 9. Composición ingresos directos municipio de Soacha 2001-20012.**

Fuente: Elaboración propia a partir de datos reportados al municipio al Departamento Nacional de Planeación

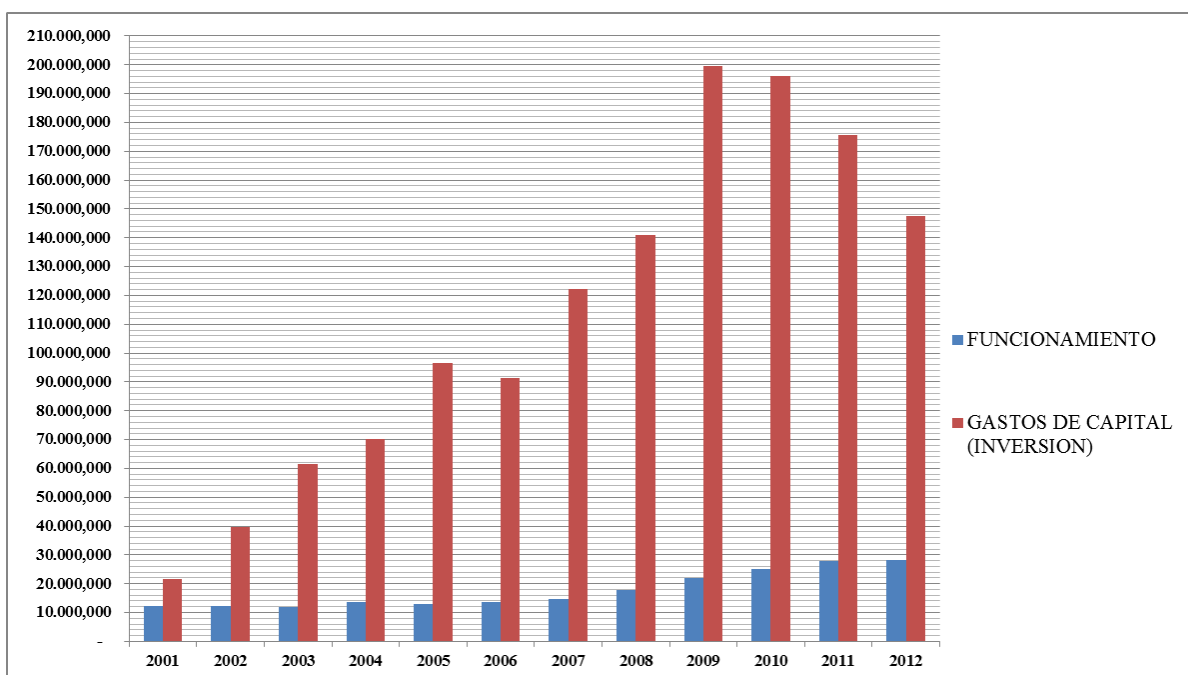
A su vez, tal como lo muestra la gráfica siguiente, los ingresos corrientes del municipio durante el periodo, nos muestran un aumento significativo durante el año 2006 para los impuestos predial y de industria y comercio, situación que se explica, por un lado, por el inicio de ventas de los proyectos urbanísticos aprobados en el Plan de ordenamiento Territorial aprobado en el año 2000 y por el otro, por un aumento de la actividad comercial del municipio y del mejoramiento de las estrategias de cobro y recaudo de los impuesto. La sobre tasa a la gasolina, principal componente de los otros ingresos corrientes del municipio, mantuvo un comportamiento de crecimiento estable a lo largo del periodo.



**Gráfico 10. Comportamiento recaudo por impuestos directos municipio de Soacha 2001-2012**

Fuente: Elaboración propia a partir de datos reportados al municipio al Departamento Nacional de Planeación

Frente a la distribución del gasto entre funcionamiento e inversión, el municipio reportó ejecuciones presupuestales por \$212.451.066 millones de pesos y por \$1.362.487.956 billones, respectivamente. El esfuerzo del municipio en términos de mejoramiento de la inversión se refleja que durante el periodo por cada \$1 peso que se gastó en funcionamiento de su administración, invirtió \$6.41 en gastos de capital (inversión).



**Gráfico 11. Distribución gasto de funcionamiento-inversión en el municipio de Soacha 2001-2012.**

Fuente: Elaboración propia a partir de datos reportados al municipio al Departamento Nacional de Planeación

Los programas en los cuales se distribuyeron los recursos de capital durante estas cuatro administraciones, nos muestran un cambio en las prioridades de inversión, comparativamente con el periodo anteriormente descrito (1985-2000). Los programas educativos fueron los de mayor priorización en la distribución del gasto, seguido del plan vial, convenios y programas de aseguramiento en salud y de salud pública. El programa de agua potable y saneamiento básico que en el anterior periodo había sido el tercero con mayores recursos asignados, pasó a ser el quinto en prioridad para la administración.

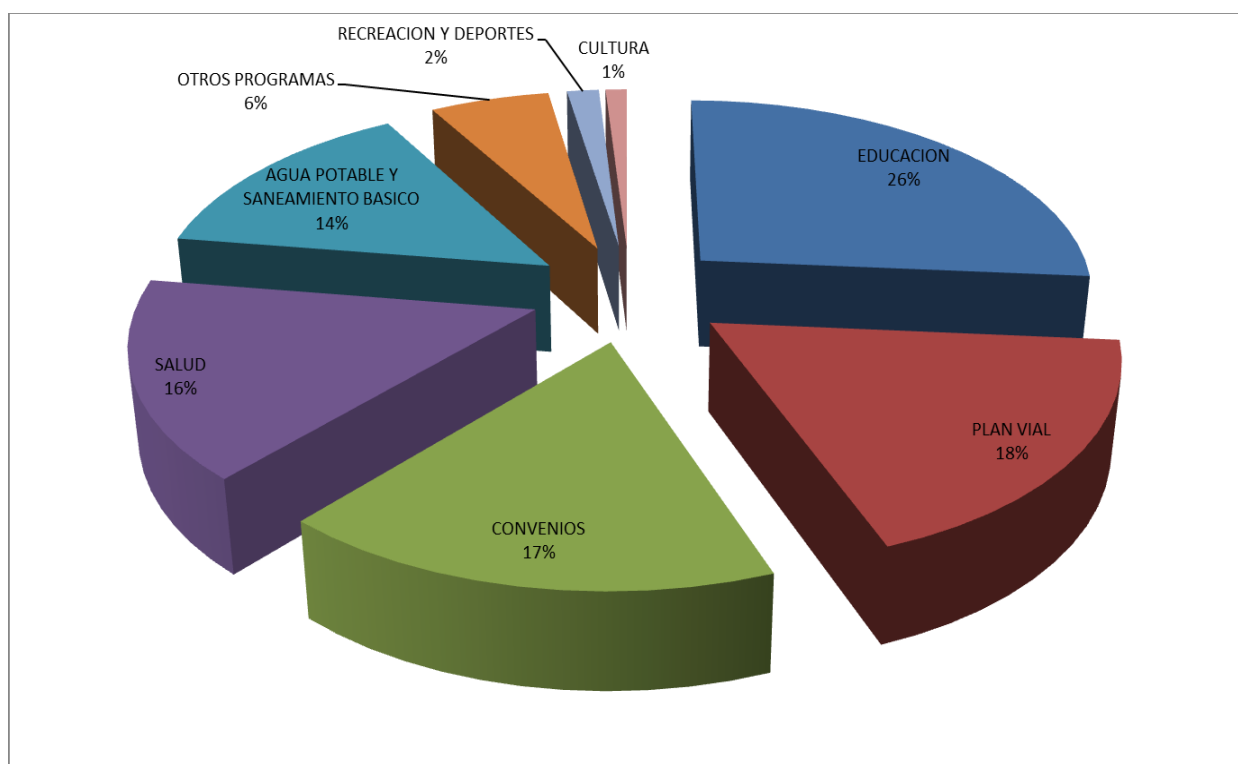
Tabla 11.

*Distribución del presupuesto municipal en programas de inversión 2001-2012*

| Programa                          | Inversión  | %     |
|-----------------------------------|------------|-------|
| Educación                         | 358.608,12 | 26,3% |
| Plan Vial                         | 246.347,32 | 18,1% |
| Convenios                         | 232.289,68 | 17,0% |
| Salud                             | 217.375,77 | 16,0% |
| Agua Potable y Saneamiento Básico | 194.443,76 | 14,3% |

|                       |           |      |
|-----------------------|-----------|------|
| Otros Programas       | 78.495,48 | 5,8% |
| Recreación y Deportes | 20.953,50 | 1,5% |
| Cultura               | 13.974,32 | 1,0% |

Fuente: Elaboración propia a partir de datos reportados al municipio al Departamento Nacional de Planeación.



**Gráfico 12. Distribución recursos de inversión por programa en el municipio de Soacha 2001-2007.**

Fuente: Elaboración propia a partir de datos reportados al municipio al Departamento Nacional de Planeación.

La inversión per cápita del municipio, arrojó también cifras al alza. Finalizando el periodo objeto de análisis, el gobierno de Soacha, vía recursos propios y transferencias de la nación, logró invertir \$308.789 pesos en cada uno de sus habitantes. Lo cual significó, un avance de la administración municipal, respecto a la necesidad de destinar mayores recursos con destino a los programas sociales contenidos en sus respectivos planes de desarrollo.



Tabla 12.  
*Inversión per cápita municipio de Soacha 2001-2012*

| Año  | Población | Inversión<br>(En Pesos Corrientes) | Inversión Per Cápita<br>(En Pesos Corrientes) |
|------|-----------|------------------------------------|---|
| 2001 | 356.766   | 21.485.302.000                     | 60.222  |
| 2002 | 368.445   | 39.799.183.000                     | 108.019                                       |
| 2003 | 379.831   | 61.464.449.000                     | 161.821                                       |
| 2004 | 391.001   | 70.033.581.000                     | 179.114                                       |
| 2005 | 401.996   | 96.470.399.000                     | 239.979                                       |
| 2006 | 412.855   | 91.196.291.000                     | 220.892                                       |
| 2007 | 423.604   | 122.311.000.000                    | 288.739                                       |
| 2008 | 434.358   | 141.049.589.000                    | 324.731                                       |
| 2009 | 445.148   | 199.401.283.000                    | 447.944                                       |
| 2010 | 455.992   | 195.995.629.000                    | 429.823                                       |
| 2011 | 466.938   | 175.705.552.902                    | 376.293                                       |
| 2012 | 477.918   | 147.575.697.083                    | 308.789                                       |

Fuente: Elaboración propia a partir de datos reportados al municipio al Departamento Nacional de Planeación.

Los datos relacionados anteriormente, nos muestran un proceso sostenido de mejoría en el comportamiento de las finanzas públicas del municipio, derivado de la implementación de políticas encaminadas hacia la optimización del recaudo y la racionalización del gasto de funcionamiento privilegiando la inversión de capital. Los datos del comportamiento presupuestal del municipio recopilados, particularmente el que tiene que ver con el origen y los montos de los ingresos corrientes del municipio, nos permiten afirmar que la decisión del gobierno municipal del año 2000 contenida en el Plan de Ordenamiento Territorial, de establecer una política de uso del suelo encaminada a desarrollar urbanísticamente amplias franjas de su territorio, fijando parámetros y condiciones en temas como vías de acceso, servicios públicos, áreas comunes entre otros tantos, de uso obligatorio en cada uno de los nuevos barrios que se desarrollaron a partir de ese momento, lo que significó el tránsito definitivo de Soacha hacia el nuevo proyecto de ciudad.

En efecto, los datos reportados por el DANE correspondientes al periodo de análisis nos muestran el avance del municipio en la reducción de la pobreza de sus habitantes. Por ejemplo el indicador de Necesidades Básicas Insatisfechas -NBI- el cual permite captar la disponibilidad y el acceso a los servicios básicos mediante la evaluación de cinco componentes: vivienda inadecuada, hacinamiento crítico, servicios inadecuados, alta dependencia económica e inasistencia escolar, nos detalla que para el año de 1993, el 27,66% de la población de Soacha tenía NBI, mientras que para el año 2012, el porcentaje de población en esta misma situación, había descendido al 16.16% , cifra que se ubicaba por debajo del porcentaje nacional (27.7%) y departamental (21.30%) , lo que ratifica aún más nuestra afirmación anterior, respecto a que todas las cifras relativas al comportamiento fiscal del municipio, muestran un mejoramiento en los indicadores de capacidad administrativa encaminada hacia una importante disminución de la pobreza y la desigualdad de su población.

### **Capítulo 3. Indicadores Comparados de Desempeño Fiscal. 1985-2012.**

#### **Los municipios objeto del estudio comparado**

Hemos visto ya en los capítulos anteriores, la descripción del comportamiento del ejercicio fiscal y presupuestal del municipio de Soacha, durante el periodo 1985-2012. Allí se observa cómo las autoridades encargadas de la administración del municipio dejaron plasmado su énfasis administrativo, a través de los programas de inversión que se priorizaron en cada uno de los dos proyectos de ciudad. Hemos descrito cómo la situación del municipio después de promulgado el Plan de Ordenamiento Territorial, ha mejorado en términos del aumento en el

monto de los recursos destinados a inversión y por ende, en el del valor per cápita que se destina a programas sociales. Ahora, con el fin de obtener una visión más amplia que nos permita realizar una primera evaluación de las políticas públicas planeadas y ejecutadas en el municipio durante este periodo, resultante de las ejecuciones del presupuesto municipal, se realizará una revisión comparativa histórica, con los otros municipios con los que Soacha comparte, al año 2012, características demográficas similares, en lo que al número de habitantes que habitan su territorio se refiere.

Entre el 22 de mayo de 2005 y el 6 de marzo de 2006 se realizó en Colombia el XVII Censo General de Población y VI de Vivienda. Allí el municipio de Soacha apareció como la décimo segunda ciudad más poblada del país, con 402.007 habitantes, superada por Santa Marta con 415.270 y Pereira con 443.554, que ocupaban los puestos 11 y 10 en el listado de ciudades con mayor población del país, respectivamente.

Tabla 13.  
*Comportamiento demográfico de ciudades de Colombia 2005-2012*

| Puesto | Ciudad       | 2005      | 2006      | 2007      | 2008      | 2009      | 2010      | 2011      | 2012      |
|--------|--------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| 1      | Bogotá       | 6.840.116 | 6.945.216 | 7.050.228 | 7.155.052 | 7.259.597 | 7.363.782 | 7.467.804 | 7.571.345 |
| 2      | Medellín     | 2.214.494 | 2.239.003 | 2.265.244 | 2.291.378 | 2.317.336 | 2.343.049 | 2.368.282 | 2.393.011 |
| 3      | Cali         | 2.119.908 | 2.144.971 | 2.169.836 | 2.194.753 | 2.219.714 | 2.244.639 | 2.269.630 | 2.294.643 |
| 4      | Barranquilla | 1.146.359 | 1.154.596 | 1.162.952 | 1.171.117 | 1.179.027 | 1.186.640 | 1.193.952 | 1.200.820 |
| 5      | Cartagena    | 892.545   | 902.160   | 912.265   | 922.675   | 933.334   | 944.250   | 955.569   | 967.051   |
| 6      | Cúcuta       | 587.676   | 593.844   | 599.897   | 605.999   | 612.116   | 618.310   | 624.650   | 630.950   |
| 7      | Bucaramanga  | 516.512   | 518.336   | 520.018   | 521.554   | 522.905   | 524.112   | 525.216   | 526.183   |
| 8      | Ibagué       | 498.401   | 504.163   | 509.840   | 515.458   | 521.008   | 526.547   | 532.034   | 537.506   |
| 9      | Soledad      | 461.851   | 476.335   | 490.825   | 505.470   | 520.323   | 535.417   | 550.875   | 566.592   |
| 10     | Pereira      | 443.554   | 446.344   | 449.102   | 451.814   | 454.495   | 457.103   | 459.690   | 462.230   |
| 11     | Santa Marta  | 415.270   | 421.442   | 427.933   | 434.467   | 441.123   | 447.857   | 454.756   | 461.810   |
| 12     | Soacha       | 402.007   | 412.855   | 423.604   | 434.358   | 445.148   | 455.992   | 466.938   | 477.918   |

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de proyección de la población elaborados por el DANE

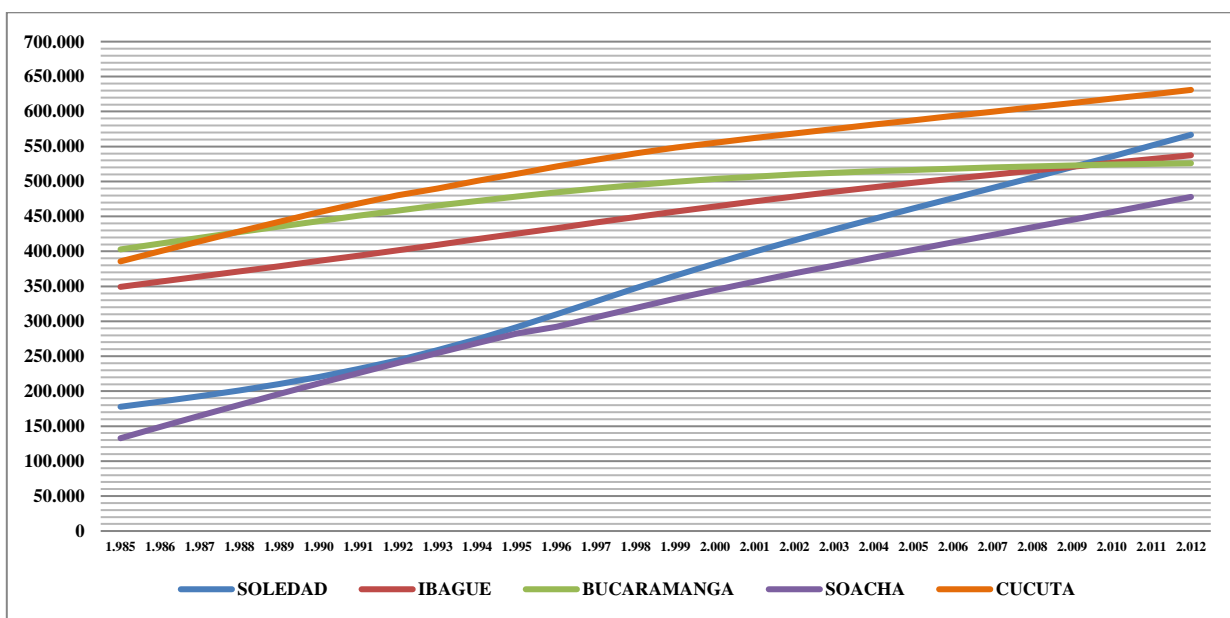
La proyección realizada por el DANE a partir de los datos del Censo del año 2005, prevé que en el año 2009, Soacha superaría a Santa Marta en el puesto 11 de ciudades más pobladas. Para el año 2011, se proyectó que Soacha, al superar a Pereira, sería la décima ciudad más poblada de Colombia.

Tabla 14.  
*Proyección de población de las ciudades de Colombia para el año 2012*

| N.º | Municipio     | Población Total |
|-----|---------------|-----------------|
| 1   | Bogotá, D.C.  | 7.571.345       |
| 2   | Medellín      | 2.393.011       |
| 3   | Cali          | 2.294.643       |
| 4   | Barranquilla  | 1.200.820       |
| 5   | Cartagena     | 967.051         |
| 6   | Cúcuta        | 630.950         |
| 7   | Soledad       | 566.592         |
| 8   | Ibagué        | 537.506         |
| 9   | Bucaramanga   | 526.183         |
| 10  | Soacha        | 477.918         |
| 11  | Pereira       | 462.209         |
| 12  | Santa Marta   | 461.900         |
| 13  | Villavicencio | 452.522         |
| 14  | Bello         | 430.034         |
| 15  | Valledupar    | 423.278         |
| 16  | Pasto         | 423.217         |
| 17  | Montería      | 422.198         |
| 18  | Manizales     | 391.640         |
| 19  | Buenaventura  | 377.105         |
| 20  | Neiva         | 335.490         |

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de proyección de la población elaborados por el DANE

El listado de la proyección de las ciudades con menos de un millón de habitantes lo encabeza Cúcuta con 630.971 habitantes que a su vez ocupa el sexto lugar en el país, Soledad en el departamento del Atlántico con 566.784 habitantes ocupa el séptimo lugar, en el octavo el municipio de Ibagué con 537.467; en el noveno lugar se encuentra Bucaramanga con 526.056 y en el décimo el municipio de Soacha con 477.918 habitantes.



**Gráfico 13. Comportamiento poblacional municipios de Soledad, Ibagué, Bucaramanga, Soacha y Cúcuta periodo 1985-2012**

Fuente: Elaboración propia a partir de información de proyección de la población elaborados por el DANE

Tabla 15.

*Evolución de la población en los municipios objeto de comparación. Periodo 1985-2012*

| Municipio   | Población 1985 | Población 2012 | % Aumento |
|-------------|----------------|----------------|-----------|
| Cúcuta      | 385.701        | 630.950        | 63,6      |
| Soledad     | 177.738        | 566.592        | 218,8     |
| Ibagué      | 349.241        | 537.506        | 53,9      |
| Bucaramanga | 402.840        | 526.183        | 30,6      |
| Soacha      | 132.758        | 477.918        | 260,0     |

Fuente: Elaboración propia a partir de información de ejecución presupuestal reportada ante la DNP

### Los Estudios comparados.

Skocpol & Somers (1980) afirman que desde hace varias décadas las ciencias sociales han utilizado el método comparativo con el fin de observar las trayectorias históricas e identificar

y estudiar el cambio social. Colino (2009) afirma que por método comparativo debe entenderse como aquel procedimiento científico-lógico para llevar a cabo análisis comparativo de la realidad social, que fija su atención en dos o más unidades macrosociales:

Estas deben seleccionarse de forma sistemática, ser comparables en subconjuntos o totalmente (contextos homogéneos o heterogéneos), y ser consideradas como el contexto del análisis de la variación (semejanzas o diferencias) entre variables o relaciones; estas, además, pueden ser observadas a diferentes niveles de análisis, para llegar, bien a la comprobación de hipótesis y proposiciones causales explicativas de validez general, o bien a la interpretación de diferentes pautas causales particulares de cada caso. Esta definición lo hace equivaler, en lo fundamental, a lo que diversos autores han llamado de diferentes formas: estrategia de casos comparables (Lijphart,1975), ilustración comparativa sistemática (Smelser,1976), método de comparación controlada, estructurada y focalizada (George,1979), demostración paralela de teoría (Skocpol,1979), método lógico (Bruschi,1991) o simplemente método comparativo (Ragin,1987; Sartori, 1994). (P.34)

Respecto al objeto de la política comparada, Ramos Morales (2012) afirma:

La política comparada tiene por objeto estudiar eminentemente a los fenómenos macro políticos. Este tipo de fenómenos tiene tres características. La primera característica es que por su dinámica o por su forma estos fenómenos afectan a la entidad macro social como un todo. Esto supone que el desarrollo de estos fenómenos tiene efectos sustantivos en la vida política total de una determinada entidad social. La segunda, es que estos fenómenos tienden a ser complejos. La tercera y última característica de estos fenómenos, es que para ser entendidos e interpretados estos necesitan ser puestos dentro de marcos históricos concretos. Estos fenómenos solo son cognoscibles e interpretables cuando estos tienen la capacidad de ser estudiados dentro de un orden cronológico (p.3)

Collier (1993) afirma que la comparación es una herramienta fundamental para el análisis ya que: “agudiza nuestro poder de descripción y juega un papel fundamental en la formación de conceptos, enfocando similitudes sugestivas y contrastes entre casos.. puede contribuir al descubrimiento inductivo de nuevas hipótesis y a la formación de teorías” (p.21).

El estudio comparado que se presenta a continuación, se realizó sobre la ejecución presupuestal reportada por los 5 municipios que, para la vigencia 2012, ocupaban en Colombia los puestos 6° al 10° en mayor número de habitantes, durante un periodo de 27 años (1985-2012) al Departamento Nacional de Planeación<sup>12</sup>. Con esta información, utilizando el modelo estático multivariado de medición de la gestión de los gobiernos locales, desarrollado por parte de Jesús Carrillo<sup>13</sup> (2003), se evaluó las políticas públicas de cada uno de los entes

---

<sup>12</sup> Datos tomados del siguiente enlace: <https://www.dnp.gov.co/programas/desarrollo-territorial/paginas/ejecuciones-presupuestales.aspx>

<sup>13</sup> Carrillo ha desarrollado y definido cada uno de los indicadores de desempeño fiscal, de la siguiente manera:

- El indicador de independencia fiscal está definido como la relación entre los recursos propios, (RP) es decir aquellos generados por el uso de las atribuciones y la gestión de las autoridades locales, y el total de los ingresos percibidos durante un año, (IT). Se encuentra calculado como el porcentaje de contribución a sus ingresos y responde a la pregunta: ¿del total de los ingresos municipales, qué cantidad es conseguida autónomamente? Su valor oscila entre 0 y 1, donde cero representa una dependencia financiera total, y uno una independencia total.
- La austeridad administrativa se define como la relación existente entre los gastos de funcionamiento causados en una vigencia presupuestal y los recursos totales percibidos durante la misma.
- El nivel de Ahorro corriente, se construye una razón con los ingresos corrientes. Mediante este indicador se observa la capacidad de generar ahorro corriente en términos de los ingresos corrientes, (*Ahorro Corriente/Ingreso Corriente*). Entre más cercano sea del uno mayores posibilidades de programas de inversión.
- El indicador del gasto municipal per cápita toma como base la cuenta de gastos de inversión, los cuales consideran todas las erogaciones destinadas a la generación de infraestructura y servicios de tipo social, dividiéndolas por la población
- El indicador de factibilidad administrativa permite establecer la viabilidad municipal y está representado por la relación entre los gastos de funcionamiento y los recursos propios, es decir aquellos recolectados por la administración local. Si el resultado es uno (1) o menos, significa que el municipio es factible, pues lo que recauda autónomamente es suficiente para cubrir los gastos de funcionamiento. Niveles superiores a uno (1), indican que la entidad territorial distrae recursos de inversión en el funcionamiento y puede volverse problemática su situación.

territoriales y particularmente las de Soacha, lo que nos conduce finalmente, a una serie de conclusiones derivadas de cada uno de los indicadores verificados<sup>14</sup>.

Así, advirtiéndolo que en algunas vigencias las entidades no reportaron información al DNP, se obtuvieron los siguientes resultados:

### Independencia fiscal

<sup>14</sup> Dado que el presente capítulo pretende mostrar la gestión administrativa, la trayectoria histórica y las tendencias o cambios en el comportamiento administrativo del municipio de Soacha, mediante una metodología comparativa durante un periodo lo suficientemente amplio (27 años), se consideró más pertinente, la utilización de indicadores diferentes a los utilizados tradicionalmente, por así decirlo, desde el año 2000, por el Departamento Nacional de Planeación DNP, para medir y graduar el desempeño fiscal de los municipios de Colombia.

A éste respecto debemos mencionar que la Ley 617 del año 2000 definió el Índice de Desempeño Fiscal (IDF) como un instrumento analítico, que busca medir el grado de gestión que los municipios y departamentos, le dan a sus finanzas. La metodología utilizada comprende el cálculo de seis indicadores de gestión financiera, su agregación en un indicador sintético y el establecimiento de un escalafón de desempeño a partir de este índice agregado. El indicador sintético mide globalmente el resultado fiscal alcanzado en cada año y se encuentra en una escala de 0 a 100, donde valores cercanos a 0 reflejan bajo desempeño fiscal y valores cercanos a 100 significan que la entidad territorial logró en conjunto resultados relativos a: buen balance en su desempeño fiscal, suficientes recursos para sostener su funcionamiento, cumplimiento a los límites de gasto de funcionamiento según la Ley 617/00, importante nivel de recursos propios (solvencia tributaria) como contrapartida a los recursos del Sistema General de Participaciones, niveles de inversión, capacidad de respaldo de su deuda y generación de ahorro corriente, necesario para garantizar su solvencia financiera.

Los datos entregados por el DNP, muestran que el Índice de Desempeño Fiscal (IDF) del municipio de Soacha ha tenido el siguiente comportamiento entre el año 2000 y el 2012:

| Año   | Autofinanciamiento<br>gastos de<br>funcionamiento 1/ | Respaldo del<br>servicio de la<br>deuda 2/ | Dependencia<br>transferencias<br>y regalías 3/ | Generación de<br>recursos propios<br>4/ | Magnitud<br>de la<br>inversión 5/ | Capacidad<br>de ahorro 6/ | Indicador de<br>desempeño<br>Fiscal 7/ | Posición<br>Nacional |
|-------|--|--|--|---|-----------------------------------|---------------------------|--|----------------------|
| 2.000 | 54,94  | 17,48                                      | 48,52  | 39,99                                   | 71,60                             | 25,74                     | 62,96                                  | 67                   |
| 2.012 | 39,25  | 12,91                                      | 73,02  | 99,34                                   | 83,88                             | 53,99                     | 76,11                                  | 117                  |

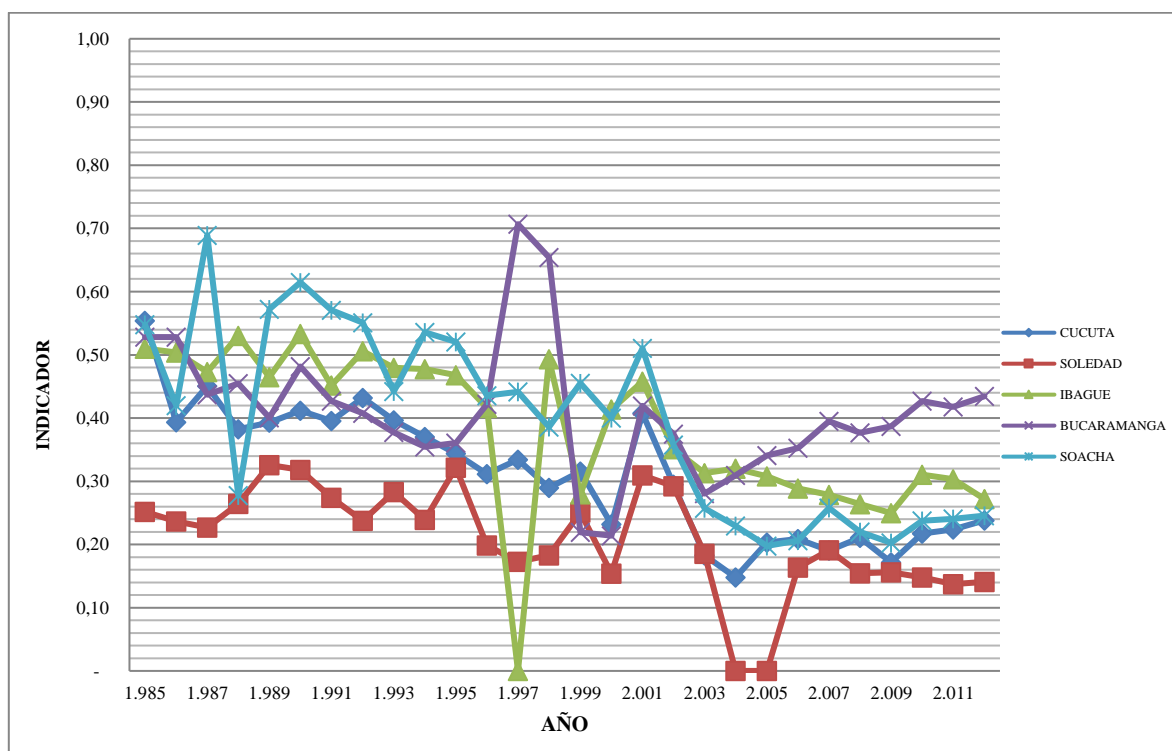
Fuente: Elaboración propia a partir de información del Índice de Desempeño Fiscal (IDF) reportado por el DNP

Como se observa en el ranking establecido por el DNP, el municipio de Soacha, ha mejorado su desempeño fiscal al pasar de 62.96 a 76.11 en los 12 años analizados. Si bien descendió en la posición que ocupaba a nivel nacional, la mayoría de sus indicadores han mejorado ostensiblemente. Sobresale en los anteriores indicadores el nivel de dependencia de las transferencias y regalías que recibe el municipio del situado fiscal de la nación, el cual para el año 2012, se sitúa en un 74.02%.



El gráfico que condensa la información del indicador de independencia fiscal nos muestra que para el año de inicio del análisis (1985), los municipios de Cúcuta y Soacha presentaban los mejores indicadores de independencia fiscal con 0,55. En el año de 1997 el municipio de Bucaramanga presentó el mejor indicador de la muestra logrando 0,71, mientras que Cúcuta obtuvo el más bajo de todos en la vigencia 2004 con 0,15. En la vigencia 2012 los indicadores de independencia fiscal nos muestran que de los cinco municipios comparados, Bucaramanga es el de mayor independencia (0.43), seguido de Ibagué (0.27), Soacha (0.25), Cúcuta (0.24) y finalmente Soledad (0.14).

Las cifras de ejecución presupuestal nos muestran una diferencia entre los municipios de Bucaramanga y Soacha (9° y 10° con mayor población), que vale la pena exponer. Según las proyecciones del Dane, en el año 2012 en Bucaramanga habitaban un total de 523.056 personas mientras que en Soacha habitan 477.918 personas, es decir entre uno y otro municipio existe una diferencia de 45.138 habitantes equivalente a 8.62%; sin embargo, en términos presupuestales, la diferencia entre uno y otro ente territorial es mucho más representativa: en efecto, la ejecución presupuestal reportada por Bucaramanga nos muestra que durante dicha vigencia los ingresos totales del municipio ascendieron a la suma de 446.543 millones de los cuales 194.044 fueron ingresos corrientes derivados de los tributos que corresponden al municipio. Por su parte Soacha reporta ingresos totales por 249.486 millones de pesos e ingresos tributarios corrientes por 61.486.



**Gráfico 14. Indicador de independencia fiscal de los municipios de Cúcuta, Soledad, Ibagué, Bucaramanga y Soacha 1985-2012**

Fuente: Elaboración propia a partir de información de ejecución presupuestal reportada ante la DNP

Ahora, respecto a los impuestos corrientes, Bucaramanga reporta recaudos por concepto del impuesto catastral por un valor de 49.963 millones y por concepto de impuesto de Industria y Comercio por 94.545 millones. Soacha por su parte, reporta 18.525 millones de recaudo por impuesto catastral y 32.489 millones de impuesto de industria y comercio.

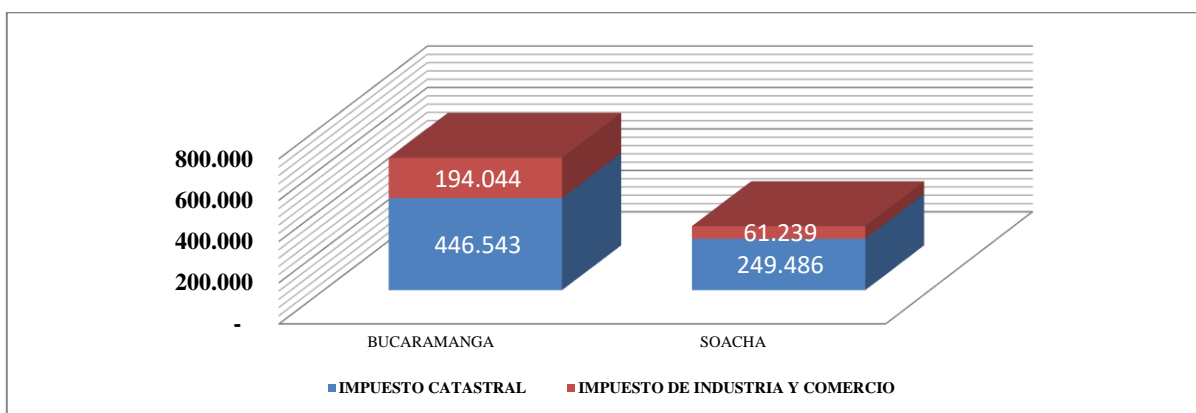
Tabla 16.

*Comparativo ingresos totales vs población de los municipios de Cúcuta, Soledad, Ibagué, Bucaramanga y Soacha para el año 2012*

| Municipio   | Ingresos Totales en Miles de \$ | Población |
|-------------|---------------------------------|-----------|
| Cúcuta      | 519.235                         | 630.971   |
| Soledad     | 276.422                         | 566.784   |
| Ibagué      | 362.409                         | 537.467   |
| Bucaramanga | 446.544                         | 526.056   |
| Soacha      | 249.487                         | 477.918   |

Fuente: Elaboración propia a partir de información de ejecución presupuestal reportada ante el Departamento Nacional de Planeación.

El gráfico siguiente muestra que existe una marcada diferencia entre las dos ciudades respecto a los ingresos derivados de los impuestos de carácter municipal. Las cifras nos muestran que Soacha posee tan sólo un 55% del total de los ingresos disponibles por parte de la ciudad de Bucaramanga, y que diferencia por concepto del recaudo de recursos propios entre uno y otro municipio asciende a más del 100%.



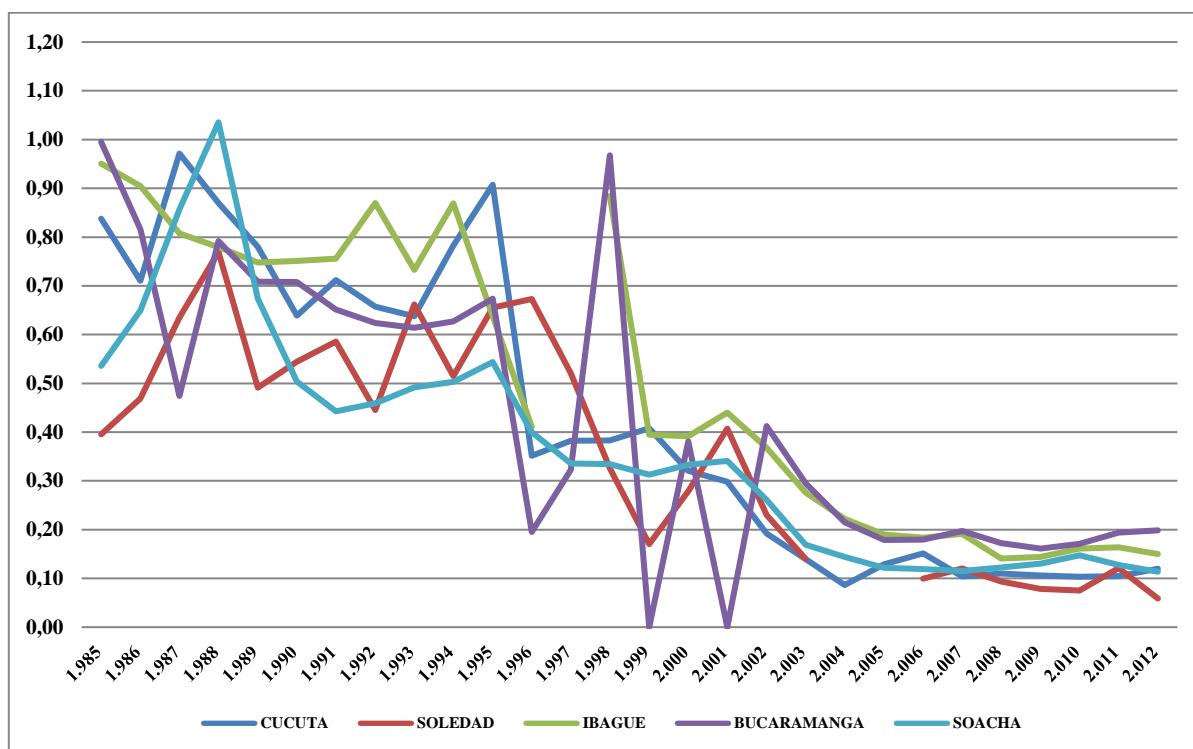
**Gráfico 15. Comparación de ingresos por recursos propios de los municipios de Bucaramanga y Soacha correspondiente a la vigencia fiscal 2012**

Fuente: Elaboración propia a partir de información de ejecución presupuestal reportada ante la DNP

### **Austeridad administrativa.**

El indicador de austeridad administrativa tal como lo establece Carrillo: “se define como la relación existente entre los gastos de funcionamiento causados en una vigencia presupuestal y los recursos totales percibidos durante la misma”.

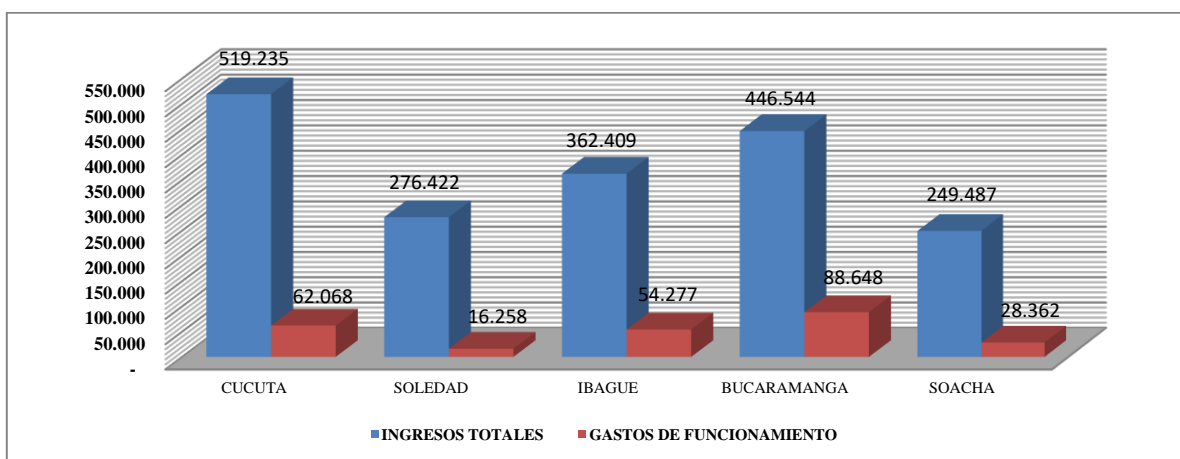
Los datos de la ejecución presupuestal durante las vigencias 1985-2012 en estos cinco municipios, nos muestra el siguiente comportamiento.



**Gráfico 16. Indicador de austeridad administrativa de los municipios de Cúcuta, Soledad, Ibagué, Bucaramanga y Soacha 1985-2012.**

Fuente: Elaboración propia a partir de información de ejecución presupuestal reportada ante la DNP

Como se puede evidenciar, las cinco entidades territoriales han ido mejorando su indicador de austeridad administrativa ostensiblemente. Desde la vigencia 2004, éste indicador ha mostrado cifras inferiores al 0.20. El municipio de Soledad es el que presenta los indicadores más bajos al final del periodo de estudio con un 0.06 ubicándose en el quinto lugar, mientras que Soacha se ubica en el cuarto lugar con 0.11 en el año 2012.

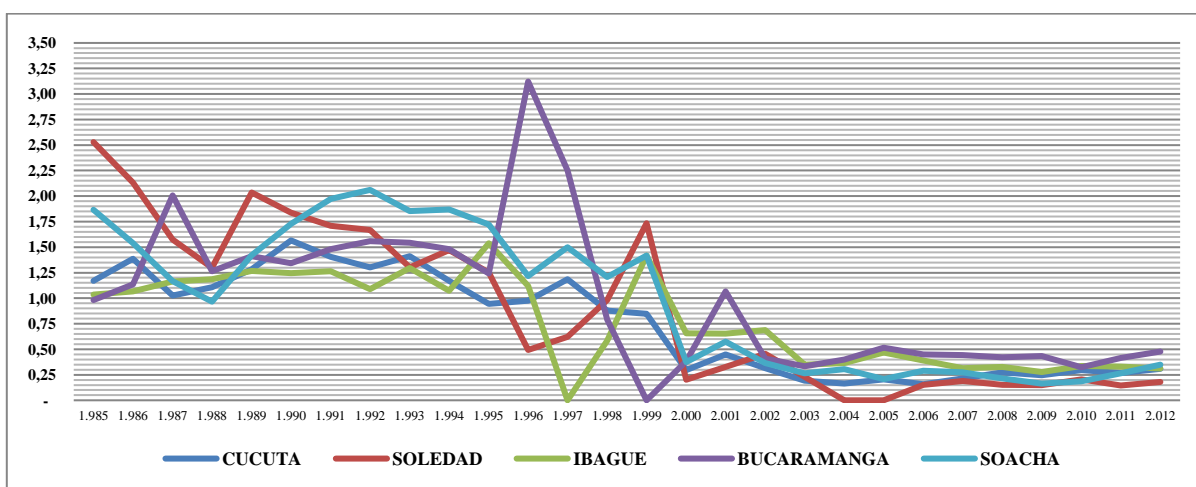


**Gráfico 17. Comparativo ejecución presupuestal de los ingresos totales vs gastos de funcionamiento municipios de Cúcuta, Soledad, Ibagué, Bucaramanga y Soacha vigencia 2012**

Fuente: Elaboración propia a partir de información de ejecución presupuestal reportada ante la DNP

### Nivel de ahorro corriente

El indicador de ahorro corriente nos muestra la capacidad de cada ente territorial de generar ahorro en los gastos corrientes que tienen como fuente de financiación los recursos provenientes del recaudo de los ingresos propios y que serán destinados a la inversión.



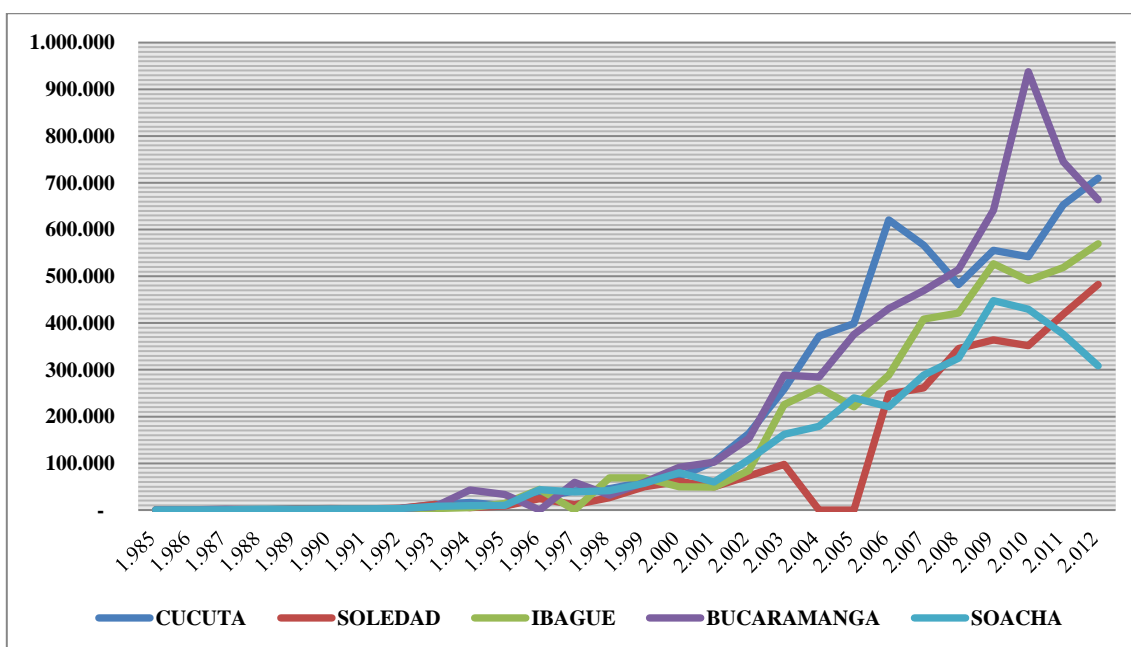
**Gráfico 18. Comparativo indicador de ahorro corriente municipios de Cúcuta, Soledad, Ibagué, Bucaramanga y Soacha**

Fuente: Elaboración propia a partir de información de ejecución presupuestal reportada ante la DNP

El indicador de ahorro corriente nos muestra que en el año 2012, el municipio de Bucaramanga fue el que tuvo una mayor capacidad de destinar recursos propios a programas de inversión con 0.48, mientras que Soledad, con 0.18, fue el que menos dinero invirtió proveniente del recaudo de sus tributos y rentas directas. Soacha muestra un indicador de 0.35.

### Gasto per cápita

Ahora bien, uno de los indicadores más representativos e interesantes de los construidos por Jesús Carrillo es el de gasto municipal per cápita, ya que permite identificar el esfuerzo que han realizado cada una de las administraciones locales, en gastos de inversión.



**Gráfico 19. Indicador de gasto municipal per cápita municipios de Cúcuta, Soledad, Ibagué, Bucaramanga y Soacha 1985-2012**

Fuente: Elaboración propia a partir de información de ejecución presupuestal reportada ante la DNP.

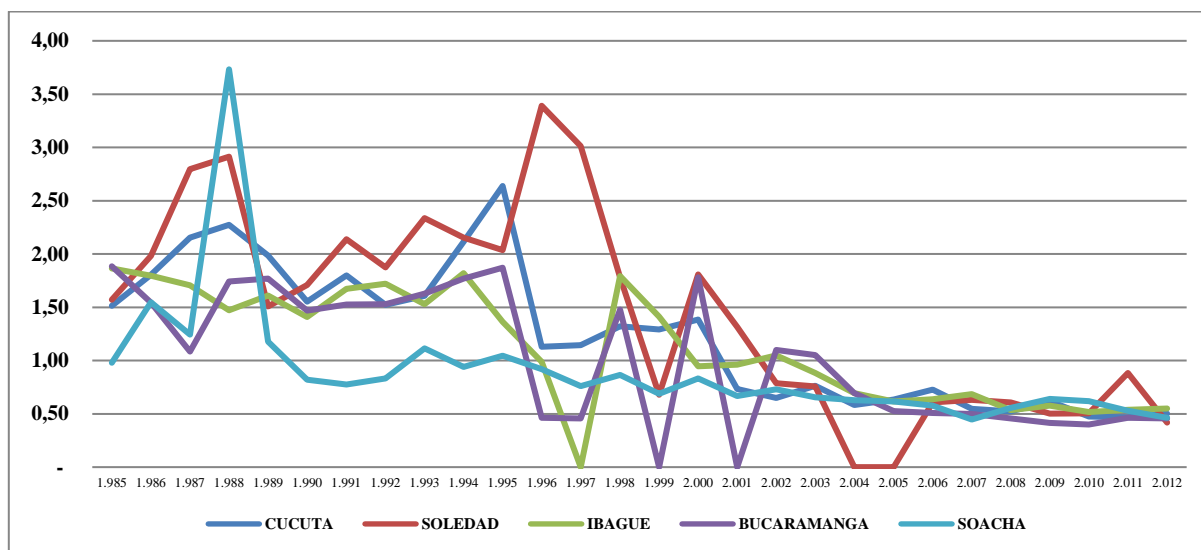
En este indicador una vez más, Bucaramanga sobresale sobre las otras cuatro ciudades. Desde la vigencia 2002 mostró un aumento porcentual que tuvo su máxima en el año 2010 con una cifra de inversión de 937.600 pesos por cada habitante; para las vigencias 2011 y 2012 disminuye su inversión por cada habitante en cerca de un 30%. Por su parte el municipio de Cúcuta ha mostrado un aumento sostenido en los niveles de inversión per cápita, finalizando el año 2012 como el municipio, que del grupo, realizó la mayor inversión por habitante, mientras que Soacha fue el que menos invirtió con tan solo 308.789 pesos por cada habitante.

Los datos de ejecución presupuestal reportados a la DNP durante estos años (1985-2012), nos muestran que en el grupo de las cinco ciudades analizadas, Bucaramanga ha sido el municipio con mayor inversión per cápita acumulada, seguida de cerca por Cúcuta. El tercer lugar lo ocupa Ibagué con una inversión acumulada de \$4.329.912 pesos por habitante, el cuarto el municipio de Soacha con 3.447.926 por habitante y por último Soledad, donde la inversión acumulada por habitante en 27 años reportados, es de 2.906.388 pesos.

### **Factibilidad administrativa.**

Por último, verificaremos el indicador de factibilidad administrativa a fin de establecer la viabilidad municipal de cada uno de los cinco municipios, recordando como se mencionó arriba que si el resultado del análisis es uno (1) o menos, significa que el municipio es factible, pues lo que recauda autónomamente es suficiente para cubrir los gastos de funcionamiento y que si los niveles superiores a uno (1), indican que la entidad territorial

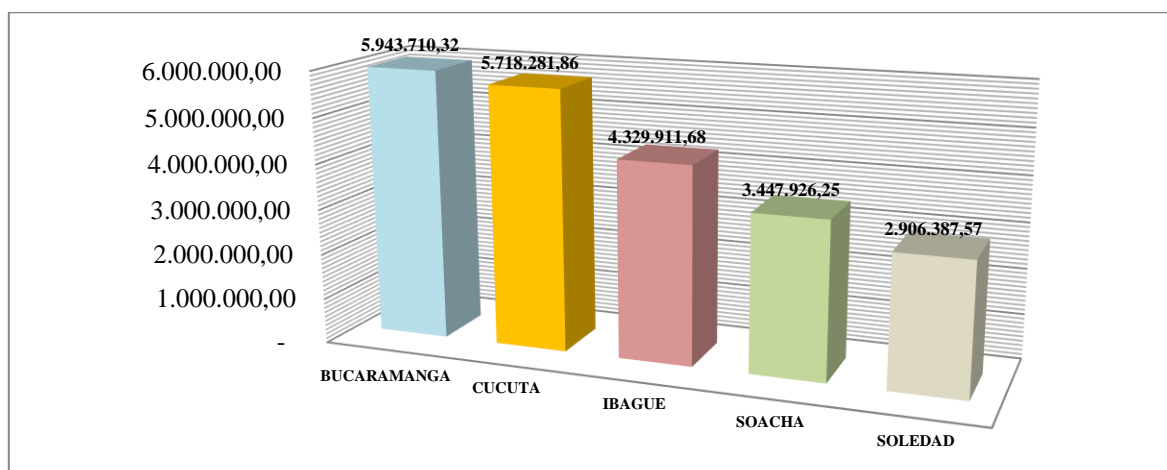
distrae recursos de inversión en el funcionamiento y puede volverse problemática su situación.



**Gráfico 20. Indicador de factibilidad administrativa de los municipios de Cúcuta, Soledad, Ibagué, Bucaramanga y Soacha 1985-2012**

Fuente: Elaboración propia a partir de información de ejecución presupuestal reportada ante la DNP

El gráfico indica que a partir del 2005, los cinco municipios han demostrado su viabilidad administrativa, consolidando una tendencia de fortalecimiento de su gestión.



**Gráfico 21. Inversión per cápita acumulada, municipios de Cúcuta, soledad, Ibagué, Bucaramanga y Soacha periodo 1985-2012**

Fuente: Elaboración propia a partir de información de ejecución presupuestal reportada ante el Departamento Nacional de Planeación.



En general, tal como lo ha expuesto la Cámara de Comercio de Bogotá (2007), en el análisis que realiza de las finanzas públicas del municipio durante estos años, las cifras nos muestran que Soacha ha obtenido resultados favorables en su ejercicio fiscal durante los últimos años, lo que le permitió:

Fortalecer los recursos propios, reduciendo la dependencia de las transferencias como fuente principal de financiamiento de la inversión y generaron mayor ahorro. De igual manera, se destaca el esfuerzo del municipio en la reducción del porcentaje de ingresos corrientes de libre destinación, destinado a funcionamiento (p.13).

El análisis de los indicadores anteriormente realizado nos muestra que, en una perspectiva comparativa, respecto a municipios que se ubican entre los 500 mil y el millón de habitantes, se presentan algunas situaciones fiscales particulares, que necesariamente deberían de impactar en la gestión administrativa de los gobiernos locales y que resumiremos de la siguiente manera:

1. La recopilación de la información reportada por los municipios objeto del estudio comparado nos muestra los siguientes indicadores iniciales y finales, indicando el comportamiento del ejercicio fiscal en cada uno de ellos, durante el periodo escogido:

Tabla 17.  
*Resultado final análisis indicadores fiscales comparados periodo 1985-2012.*

| Indicador            | Formula                                | Municipio | Año Inicial<br>1985 | Puesto al<br>Comienzo del<br>Estudio | Año Final<br>2012 | Puesto al<br>Final del<br>Estudio |
|----------------------|--|-----------|---------------------|--------------------------------------|-------------------|-----------------------------------|
| Independencia Fiscal | Recursos Propios / Ingresos<br>Totales | CÚCUTA    | 0,554               | 1°                                   | 0,24              | 4°                                |
|                      |  | SOLEDAD   | 0,252               | 5°                                   | 0,14              | 5°                                |
|                      |  | IBAGUÉ    | 0,510               | 4°                                   | 0,27              | 2°                                |

|                             |   |             |        |    |         |    |
|-----------------------------|---|-------------|--------|----|---------|----|
| Austeridad Administrativa   | Gastos de Funcionamiento / Ingresos Totales | BUCARAMANGA | 0,528  | 3° | 0,43    | 1° |
|                             |   | SOACHA      | 0,548  | 2° | 0,25    | 3° |
|                             |   | CÚCUTA      | 0,84   | 3° | 0,12    | 3° |
|                             |   | SOLEDAD     | 0,40   | 5° | 0,06    | 5° |
|                             |   | IBAGUÉ      | 0,95   | 2° | 0,15    | 2° |
| Ahorro Corriente            | Ingresos Corrientes - Gastos Corrientes     | BUCARAMANGA | 0,99   | 1° | 0,20    | 1° |
|                             |   | SOACHA      | 0,54   | 4° | 0,11    | 4° |
|                             |   | CÚCUTA      | 1,17   | 3° | 0,309   | 4° |
|                             |   | SOLEDAD     | 2,53   | 1° | 0,18    | 5° |
|                             |   | IBAGUÉ      | 1,04   | 4° | 0,311   | 3° |
| Gasto Municipal Per- Cápita | Gastos de Inversión / Población Total       | BUCARAMANGA | 0,98   | 5° | 0,48    | 1° |
|                             |   | SOACHA      | 1,87   | 2° | 0,35    | 2° |
|                             |   | CÚCUTA      | 194,97 | 4° | 710.034 | 1° |
|                             |   | SOLEDAD     | 134,47 | 5° | 482.613 | 4° |
|                             |   | IBAGUÉ      | 225,06 | 3° | 569.601 | 3° |
| Factibilidad Administrativa | Gastos de Funcionamiento / Recursos Propios | BUCARAMANGA | 390,73 | 1° | 663.550 | 2° |
|                             |   | SOACHA      | 272,68 | 2° | 308.789 | 5° |
|                             |   | CÚCUTA      | 1,51   | 2° | 0,50    | 2° |
|                             |   | SOLEDAD     | 1,57   | 3° | 0,42    | 5° |
|                             |   | IBAGUÉ      | 1,86   | 4° | 0,55    | 1° |
|                             |   | BUCARAMANGA | 1,88   | 5° | 0,457   | 4° |
|                             |   | SOACHA      | 0,98   | 1° | 0,463   | 3° |

Fuente: Elaboración propia a partir de información de ejecución presupuestal reportada ante la DNP

2. El municipio de Soledad, séptimo municipio más poblado en Colombia para el año 2012, presenta los indicadores de desempeño fiscal más bajos entre los municipios objeto de comparación. Por su parte, Bucaramanga, presenta un desempeño fiscal que sobresale entre el grupo objeto del análisis comparado, particularmente en lo que tiene que ver con la generación y disponibilidad de recursos propios para atender sus compromisos de inversión.
3. El municipio de Soacha, presenta el menor nivel de inversión per cápita de los 5 entes territoriales comparados anteriormente. Para el año 2012, su gobierno municipal solamente invirtió \$308.789 en cada habitante de su territorio, mientras que,

comparativamente Cúcuta, vía aportes del gobierno nacional, logró invertir \$710.034 en cada uno de sus habitantes.

4. A partir de los datos recopilados por el Dane, la proyección de las Necesidades Básicas Insatisfechas NBI para el año 2011, para estos cinco municipios, nos muestran que el municipio de Soledad es el de mayor cantidad de personas con Necesidades Básicas Insatisfechas, con un 24,07% del total de su población y un 7,91% de la población en situación de miseria; por su parte el Municipio de Soacha, ocupa el cuarto lugar entre las cinco con un 16.06% de NBI y un 3,01% de personas en condición de miseria.
5. Durante el periodo analizado, los municipios observados recibieron cerca de 8.5 billones de pesos por concepto de transferencias de la Nación y de recursos de cofinanciación, los municipios de Soledad y Soacha han sido los que menores recursos han recibido, mientras que Cúcuta ha recibido cerca de 2.6 billones de pesos de transferencias y aportes.

Tabla 18.

*Consolidado de recursos recibidos por transferencias de la Nación y cofinanciación. Periodo 1985-2012*

| Municipio   | Valor Total Transferencia |
|-------------|---------------------------|
| Cúcuta      | \$ 2.599.364.427.040      |
| Soledad     | \$ 1.250.907.875.604      |
| Ibagué      | \$ 1.695.314.974.000      |
| Bucaramanga | \$ 1.785.090.359.000      |
| Soacha      | \$ 1.153.504.862.542      |

Fuente: Elaboración propia a partir de información de ejecución presupuestal reportada ante el Departamento Nacional de Planeación

En general, en el análisis que se realiza de las finanzas públicas del municipio, los datos obtenidos nos muestran que Soacha ha obtenido resultados favorables en su ejercicio fiscal durante el periodo objeto de observación, lo que le ha permitido fortalecer su esquema tributario a partir de la

generación de mayores recursos propios y la reducción de sus gastos de funcionamiento, un mayor flujo de recursos hacia los programas y obras de inversión, lo que, en una primera lectura de las cifras presentadas, permitirían afirmar que las políticas públicas adelantadas por los gobiernos municipales y que fueron analizadas en el capítulo 2 del presente estudio, resultaron convenientes, máxime cuando las cifras muestran, que el aporte de la Nación representado en el monto de las transferencias que se reciben por parte del municipio, no se equipara comparativamente con los demás municipios observados.

#### **Capítulo 4. Ajustes a la estructura orgánico-funcional de la administración municipal.**

La relación entre Estado, en tanto aparato de funcionamiento del orden político administrativo y la burocracia necesaria para que la estructura organizacional del mismo sea operativa, ha sido un tema de discusión durante décadas. Ya sea en las ocho Constituciones de origen provincial o departamental promulgadas entre 1811 y 1829, pasando por las ocho de promulgación nacional (1830, 1832, 1843, 1853, 1859, 1863, 1886, 1991) y en general en la larga serie de leyes y decretos modificatorios, reglamentarios o derogatorios, se destaca el interés por definir los mecanismos de organización y participación al interior de la administración local.

El Estado en lo local, la administración de lo público, de los recursos del erario, desde los mismos inicios del ejercicio republicano del gobierno, recae legalmente en autoridades locales (ayuntamiento-concejo). Es ésta instancia política quien determina, por un lado, la estructura

administrativa del gobierno local, mientras que por el otro, aprueba la distribución de los recursos del presupuesto de cada vigencia, en partidas y programas determinados.

La política municipal, a semejanza de lo que sucede en el orden nacional, se nutre y avanza con burocracia y presupuesto. Por tal motivo, es posible hallar el rastro de la visión administrativa de un gobierno determinado a partir de la forma en la cual se concibe la estructura burocrática con la cual se gobierna. La estructura orgánica del Estado a nivel municipal, nos muestra las prioridades que se le da a una u otra área o programa: proyectos que se consideran importantes para la administración, requieren necesariamente burocracia para ejecutarlos.

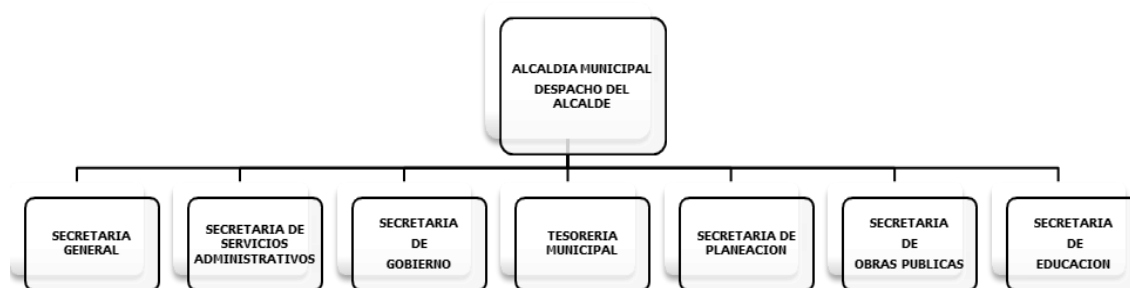
#### **4.1. Estructura orgánica de la administración municipal. Periodo 1989-1995.**

El Artículo 199° de la Constitución de 1886 determinaba:

Corresponde a los Concejos municipales ordenar lo conveniente, por medio de acuerdos o reglamentos interiores, para la administración del Distrito; votar, en conformidad con las ordenanzas expedidas por las Asambleas, las contribuciones y gastos locales; llevar el movimiento anual de la población; formar el censo civil cuando lo determine la ley , ejercer las demás funciones que le sean señaladas.

Luego de iniciado el gobierno del primer Alcalde elegido por voto popular en el año de 1987, en desarrollo de la normatividad que regulaba el funcionamiento del municipio, el alcalde Fernando Ramírez Vásquez presentó a consideración del Concejo Municipal, un

proyecto de acuerdo que buscaba modernizar la administración del municipio. El primero de enero de 1989 entró en vigencia el Acuerdo N° 013 de 1988, el cual establecía la estructura orgánica del municipio de Soacha, determinando funciones y competencias para cada uno de los cargos.



**Ilustración 2. Estructura orgánico-funcional. Alcaldía Municipal de Soacha periodo 1988 a 1995**

Fuente: Elaboración propia a partir de Acuerdo 013 de 1988 del Concejo Municipal de Soacha

La lógica de la administración era que el municipio debía controlar todos los diferentes aspectos de planeación urbana y de supervisión de las obras civiles que se ejecutaran en su territorio. Por otro lado la necesidad de mejorar los indicadores de recaudo de los impuestos directos, modernizando las bases de datos de propietarios y contribuyentes requerían de una dependencia dedicada exclusivamente a dicha tarea.

Las Secretarías de Planeación y la de Obras Públicas de la Alcaldía Municipal, fueron las encargadas de coordinar la elaboración de proyectos y diseño en materia de vías y saneamiento básico, la dirección y control a la ejecución de obras de desarrollo urbanístico, la administración y coordinación de la prestación de los servicios públicos y de expedir la reglamentación respectiva a los barrios legalizados y otorgar la aprobación correspondiente de planos. Como era de esperarse, el análisis de las cifras de inversión de presupuesto del municipio durante los ocho años que permaneció vigente la estructura orgánica establecida en

el año 88, nos muestran que las administraciones municipales privilegiaron los programas y proyectos originados en estas dos Secretarías.

Tabla 19.

*Alcaldía Municipal de Soacha. Inversión en programas de infraestructura vigencias 1989-1995*

| Programa De Inversión          | 1.989       | 1.990       | 1.991       | 1.992       | 1.993       | 1.994       | 1.995       | Totales       |
|--------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|---------------|
| Infraestructura Vial           | 102.503.000 | 103.517.315 | 71.669.648  | 192.250.639 | 295.770.214 | 835.664.129 | 595.877.844 | 2.197.252.789 |
| Infraestructura Administrativa | 23.000.000  | 41.000.000  | 141.031.062 | 85.000.000  | 100.000.000 | 213.641.310 | 95.000.000  | 698.672.372   |
| Agua Y Saneamiento Básico      | 53.000.000  | 67.500.000  | 196.000.000 | 492.326.134 | 579.207.217 | 503.320.000 | 570.441.648 | 2.461.794.999 |
| Salud Básica                   | 30.000.000  | 29.000.000  | 43.000.000  | 72.250.000  | 85.000.000  | 419.286.250 | 663.688.299 | 1.342.224.549 |

Fuente: Elaboración propia a partir de Acuerdos del Concejo Municipal de Soacha

En efecto, los gastos de inversión durante estos años, terminaron privilegiando los proyectos de construcción y adecuación de la infraestructura vial y de servicios públicos en el municipio. Está claro que las administraciones municipales de estos periodos, focalizaron sus esfuerzos fiscales a la ejecución de los proyectos que eran diseñados y liderados por las Secretarías de Planeación y la de Obras Públicas. Los indicadores del porcentaje de ejecución del presupuesto de inversión que tenían a su cargo demuestran que éstas eran las directas responsables de la ejecución de recursos por más del 50% del total del presupuesto de inversión.

Tabla 20.

*Alcaldía Municipal de Soacha. Distribución de los gastos de inversión en proyectos de infraestructura y saneamiento básico periodo 1989-1995*

| Programa de Inversión                  | 1989        | 1990        | 1991        | 1992          | 1993          | 1994          | 1995          |
|--|-------------|-------------|-------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| Infraestructura, Saneamiento Básico    | 178.503.000 | 212.017.315 | 562.700.710 | 769.576.773   | 974.977.431   | 1.552.625.439 | 1.261.319.492 |
| Otros Programas de Inversión           | 332.929.939 | 501.969.738 | 195.468.938 | 569.836.927   | 688.000.000   | 844.365.890   | 2.012.085.652 |
| Total Gastos de Inversión por Vigencia | 511.432.939 | 713.987.053 | 758.169.648 | 1.339.413.700 | 1.662.977.431 | 2.396.991.329 | 3.273.405.144 |

Fuente: Elaboración propia a partir de Acuerdos del Concejo Municipal de Soacha

#### **4.2. Estructura Orgánica de la Administración Municipal. Periodo 1996-2002**

La primera etapa de la administración municipal bajo el mandato de alcaldes elegidos por voto popular, duró hasta el año de 1996, cuando, a la luz de la nueva Constitución Política y de Leyes orgánicas como la 136 de 1994, se fortalecieron y promovieron desde el gobierno nacional los procesos de modernización y organización del municipio colombiano.

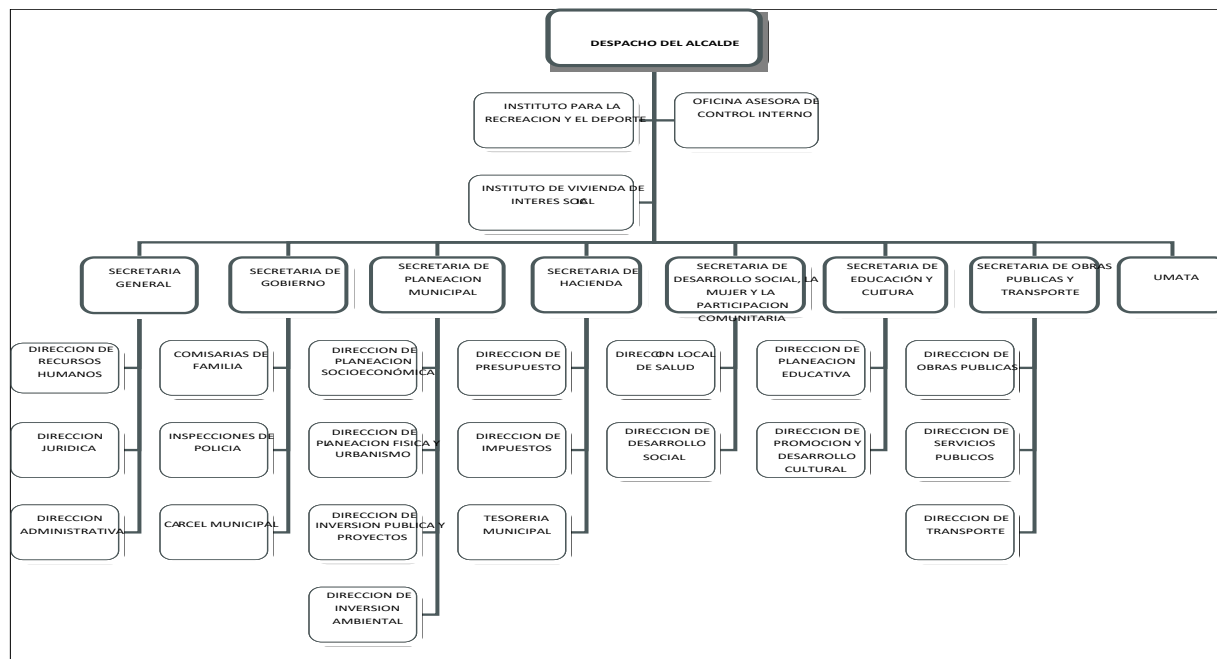
En el año de 1995, el gobierno del Alcalde Jorge Ramírez Vásquez, presentó a consideración del Concejo una reforma de la estructura orgánico-funcional de la administración municipal, la cual terminó materializándose mediante el Acuerdo N° 012 de 1995. Allí se hace evidente que el gobierno local, visualizaba un modelo de administración mucho más especializado por programas y proyectos.

El avance constitucional en la protección y el fortalecimiento de ciertas áreas de las políticas públicas tales como la educación y la salud, la familia y la niñez, obligaron a que la administración tuviera en cuenta la sentida necesidad de, crear para el caso de salud y fortalecer para la de educación, sus respectivas secretarías de despacho.

En primera instancia, la creación de la Secretaría de Gobierno asignándole la responsabilidad de la ejecución de los programas de seguridad y convivencia ciudadana así como de aplicación del código de policía y de protección de la familia y la niñez, permitía desconcentrar y delegar dicha función que hasta entonces se encontraba en cabeza de la Secretaría General. De igual forma la aparición de la Secretaría de Desarrollo Social, la Mujer



y la Participación Comunitaria dentro de la estructura orgánica de la administración, nos muestra una variación en la agenda de la administración, guiada hacia la creación de despachos y dependencias más especializadas hacia temas particulares.



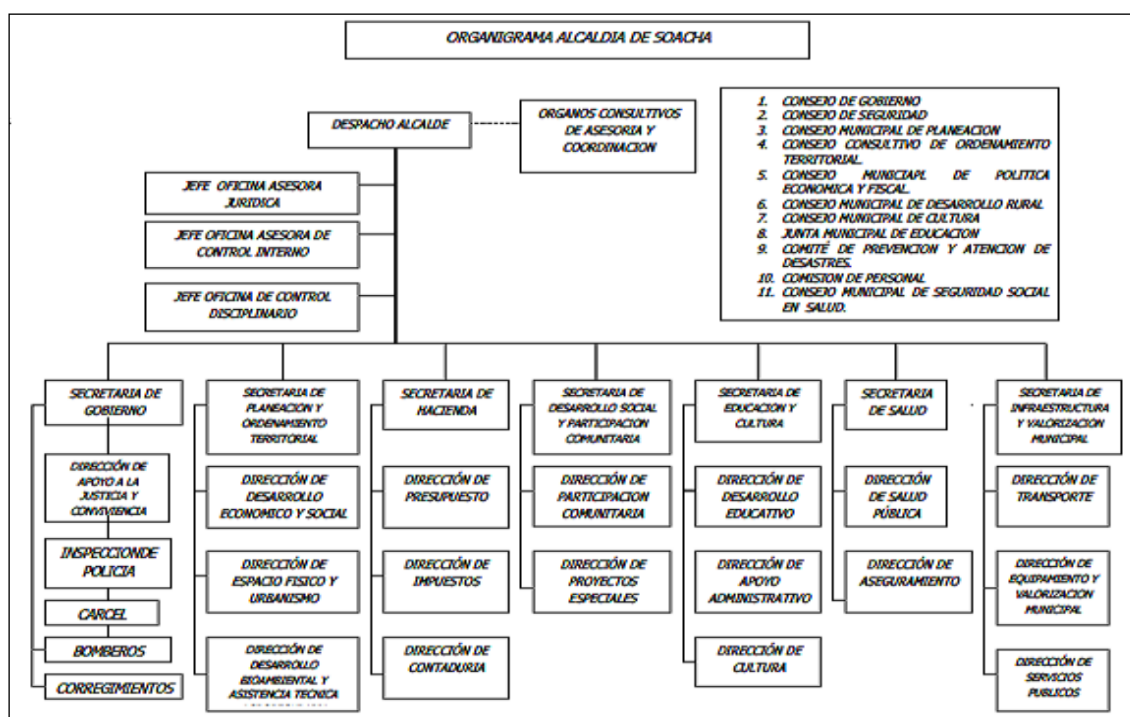
**Ilustración 3. Estructura orgánico-funcional de la Alcaldía Municipal de Soacha periodo 1996-2002**  
Fuente: Elaboración propia a partir de Acuerdo 012 de 1995 del Concejo Municipal de Soacha

Como se evidencia, el Acuerdo 012 de 1995, también establece la creación de 16 Direcciones. Estas oficinas, dependientes de las Secretarías, tenían como objetivo especializar la administración, enfocando recursos hacia temas de la agenda que se consideraban prioritarios, en el marco de los objetivos planteados en el Plan de Desarrollo Municipal vigente a la fecha.

### 4.3. Estructura orgánica administración municipal. Ajuste realizado en el año 2003.

En desarrollo de las facultades especiales conferidas por el Concejo Municipal mediante Acuerdo 021 de julio de 2002, en el mes de octubre del mismo año, el Alcalde, expidió el Decreto 290 del 2002, el cual ajustó la estructura orgánica de la administración central y determinó las funciones de cada una de sus dependencias.

Entre sus consideraciones se enunciaba la necesidad de ajustar la Alcaldía municipal, a las nuevas obligaciones estipuladas por las leyes 715 y 734 de 200, las cuales le asignaba al municipio la competencia de la administración del recurso docente del municipio y la primera instancia en los procesos disciplinarios que se siguieran a sus funcionarios.



**Ilustración 4. Estructura orgánico-funcional Alcaldía Municipal de Soacha año 2003**

Fuente: Tomado de Acuerdo 021 de 2002. Concejo Municipal de Soacha

Al respecto, frente a este nuevo esquema de la administración municipal, sobresale la creación de la Secretaría de Salud con dos Direcciones: la de Salud Pública y la de Aseguramiento, las cuales fueron diseñadas con el fin de descentralizar los servicios de la salud en las seis comunas y los dos corregimientos, y para adelantar la depuración de la base de datos de las E.P.S's subsidiadas del Municipio y del SISBEN.

Sin duda, la responsabilidad de la administración de los recursos que tenían destinación a las entidades prestadoras de salud del régimen subsidiado y con el que se atendía, según las bases de datos del Sisben del año 2002 a más de 120 mil usuarios, requería de una dependencia especializada dedicada única y exclusivamente a la verificación y actualización de las bases de datos. La Secretaría de Salud Municipal administró y ejecutó desde el año 2003 y hasta el 2007, el 25% del total de los recursos de inversión, esto es una cifra superior a los 145 mil millones de pesos.

Mediante la Resolución N° 33052 del 27 de diciembre de 2002, el Ministerio de Educación Nacional (MEN), le otorgó al municipio de Soacha la administración del sector educativo. Con esta certificación, Soacha inició una nueva etapa del desarrollo de su sistema educativo, al adquirir la capacidad de dirigir, planificar y administrar directamente en servicio educativo en el Municipio; éste proceso que requería necesariamente del fortalecimiento de la estructura administrativa de la Secretaría de Educación, dado que era la encargada de la ejecución del 30% del total de los recursos de inversión, se materializó con la creación de dos direcciones especializadas en la administración del recurso docente del municipio y de los planteles

educativos. La Secretaría de educación del municipio administró y ejecutó durante el periodo 2003-2007, un total de 217.972 millones de pesos.

Por último, resalta en esta estructura organizacional implementada por el gobierno local, el fortalecimiento de las Secretarías de Planeación y la de infraestructura. En la primera, la creación de la dirección de desarrollo económico muestra el esfuerzo de la Alcaldía por integrar y fortalecer a los sectores productivos del municipio, encargándole la misión de iniciar la construcción de bases de datos locales con indicadores de desarrollo socio-económico, que permitan a la administración municipal la implementación de políticas que favorezcan el desarrollo económico de sus habitantes.

Como se ha visto en este capítulo, las diferentes estructuras orgánicas que se han determinado para la administración municipal de Soacha han sido la respuesta, por un lado, a la obligación constitucional y legal de atender de determinados temas definidos como prioritarios desde el gobierno nacional (aseguramiento en materia de salud y de cobertura en la educación básica y primaria) y por el otro, responde a la necesidad del gobierno municipal de innovar en la agenda de las políticas públicas locales, de disponer recursos a la atención de programas o proyectos específicos a los cuales el gobierno de turno quería darle especial énfasis durante su periodo. Temas como la participación comunitaria, la cultura, la recreación y el deporte, la mujer, el desarrollo económico, entre otros, entraron a hacer parte de la agenda pública local de manera permanente a través de la formalización, vía acto administrativo, de un aparato burocrático especializado en atenderlos, así, el registro de la visión de cada administración, de

las prioridades dentro de la agenda de cada alcalde municipal resultan rastreables a través de las herramientas que utilizaron para gobernar.

### **El Gobierno Local de Soacha: los retos futuros.**

El fenómeno de crecimiento demográfico que se presentó en el municipio de Soacha durante las 4 décadas analizadas y la mostrada gestión de la administración municipal, dejan planteados una serie de retos para las próximas administraciones locales que necesariamente significarán la tecnificación de la administración municipal y el cambio cualitativo de sus políticas públicas. El primero tiene que ver con la administración del territorio: la llegada de nuevos habitantes, como resultado de los proyectos urbanísticos aprobados y la relación de interdependencia con la capital del país. El segundo, se relaciona con la disponibilidad de recursos para atender las necesidades de inversión pública de una población creciente.

### **La administración del territorio**

El artículo 79° del Plan Nacional de Desarrollo aprobado mediante la Ley 1151 de 2007, incorpora un nuevo concepto a la terminología del desarrollo urbano y territorial en Colombia: los Macroproyectos de Interés Social Nacional (MPIN). Éstos, entendidos como “el conjunto de decisiones administrativas y actuaciones urbanísticas adoptadas por el Gobierno Nacional, en los que se vinculan instrumentos de planeación, financiación y gestión del suelo para ejecutar una operación de gran escala que contribuya al desarrollo territorial, de determinados municipios, distritos o regiones del país”, tienen como finalidad promover la

disponibilidad del suelo para la ejecución de programas, proyectos u obras de utilidad pública o interés social declarándolos proyectos de interés social nacional de ordenamiento de superior jerarquía para los municipios y distritos en los términos del artículo 10 de la Ley 388 de 1997 incorporándolos automática y obligatoriamente en sus respectivos planes de ordenamiento territorial.

El día 3 de septiembre del año 2009, mediante Resolución 1687, el gobierno nacional a través de Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, anunció la construcción del proyecto de vivienda más grande del país: “Ciudad Verde”. Se trataba de un macroproyecto urbanístico que fue declarado de interés social nacional que tiene como objetivo construir un total de 42.000 viviendas en un área de 328 hectáreas en los límites de la localidad de Bosa y el municipio de Soacha, con un costo cercano a los dos billones de pesos, destinado a albergar a más de 200.000 nuevos habitantes, es decir los mismos habitantes de municipios como Zipaquirá o Facatativá.

La resolución del Ministerio de Ambiente expone dentro de sus consideraciones iniciales, el hecho de que, según el censo Experimental de Soacha del año 2003 y el Censo de 2005 efectuado por el DANE, el 33% de la población total del municipio vive en arriendo o subarriendo y el 99% de esta población se encuentra ubicada en la cabecera municipal y que, dada la localización del Macroproyecto en los límites geográficos entre la capital y Soacha, se hacía necesario realizar el análisis del déficit de vivienda desde el punto de vista cuantitativo, incluyendo la ciudad de Bogotá, que según el Censo del 2005 era de 243.652 hogares, que

representan el 12,6 % del 1.931.372 hogares existentes en la ciudad de Bogotá D.C. para 2005.

Así, el Ministerio de Ambiente justifica el Macroproyecto Ciudad Verde, al definirlo como:

Una respuesta a la problemática social y habitacional que enfrenta especialmente el Municipio de Soacha, y la Ciudad – Región Bogotá y se identifica con los programas de lucha contra la pobreza extrema que han iniciado instituciones públicas y privadas a nivel local, regional y nacional, para la reubicación de hogares que se encuentran localizados en las zonas de alto riesgo no mitigable, la atención a la población en situación de desplazamiento y mitigación parcial del déficit cuantitativo y cualitativo de vivienda del Municipio.

A 31 de agosto de 2015, según el portal del Ministerio de Ambiente, se han aprobado en el país 14 macroproyectos de interés nacional, para un total de 208.326 soluciones de vivienda de interés social, que ocupan algo más de 1.993 hectáreas de suelo, ubicado en diferentes ciudades capitales del país.

Tabla 21.

*Listado de Macroproyectos urbanísticos de interés nacional aprobados a 2015*

| Nº | Nombre Proyecto                     | Descripción   |
|----|-------------------------------------|---|
| 1  | Altos de Santa Elena - Cali (Valle) | <p>Gestor: Fonvivienda - Alcaldía de Santiago de Cali.</p> <p>Area Bruta Adopción: 46,63 hectáreas.</p> <p>Potencial Soluciones Vivienda: 5.000 Soluciones.</p> <p>Estructura Urbana: 3 Unidades de Ejecución.</p> <p>Recursos MISN aportados por la Nación: \$ 33.700 Millones Vigencias 2008-2009-2010.</p> <p>Otros Recursos de la Nación: 960 cupos por valor de \$30.164,16 Millones para Hogares damnificados por el fenómeno de la Niña 2010-2011 y los ubicados en zona de riesgo no mitigable.</p> |

- |   |  |   |
|---|--|---|
| 2 | Ciudadela San Antonio y Ciudadela Nueva Buenaventura - Buenaventura (Valle)                  | <p>Gestor: Fonvivienda – Alcaldía de Buenaventura.<br/>         Área Bruta Adopción: 215,25 hectáreas.<br/>         Potencial Soluciones Vivienda: 4.052 Soluciones.<br/>         Estructura Urbana: 5 Unidades de Ejecución en San Antonio y 1 en Ciudadela Nueva Buenaventura.<br/>         Recursos MISN aportados por la Nación: \$ 85.932 Millones Vigencias 2008-2009-2012-2013.</p>  |
| 3 | Ecociudad Navarro - Cali (Valle)   | <p>Gestor: Fonvivienda - Alcaldía de Santiago de Cali.<br/>         Área Bruta Adopción: 67,32 hectáreas.<br/>         Potencial Soluciones Vivienda: 6.000 Soluciones.<br/>         Estructura Urbana: 1 Unidad de Ejecución.<br/>         Recursos MISN aportados por la Nación: A la fecha no existen recursos destinados para la ejecución de este MISN.</p>  |
| 4 | Villas de San Pablo - Barranquilla (Atlántico)   | <p>Gestor: Fundación Mario Santo Domingo.<br/>         Área Bruta Adopción: 133,31 hectáreas.<br/>         Potencial Soluciones Vivienda: 18.871 Soluciones.<br/>         Estructura Urbana: 1 Unidad de Ejecución.<br/>         Recursos MISN aportados por la Nación: \$ 20.000 Millones Vigencia 2008.<br/>         Otros Recursos de la Nación: De la vigencia 2010 \$3.942 Millones para atención de población en situación de Desplazamiento y \$16.058 Millones para la construcción y dotación de equipamientos públicos.</p>             |
| 5 | Ciudad del Bicentenario - Cartagena (Bolívar)  | <p>Gestor: Fundación Mario Santo Domingo.<br/>         Área Bruta Adopción: 388,04 hectáreas.<br/>         Potencial Soluciones Vivienda: 65.138 Soluciones.<br/>         Estructura Urbana: 6 Unidades de Ejecución<br/>         Recursos MISN aportados por la Nación: \$ 29.000 Millones Vigencias 2008-2009-2010.<br/>         Otros Recursos de la Nación: De la vigencia 2010 \$2.664 Millones para atención de población en situación de Desplazamiento y \$17.336 Millones para la construcción y dotación de equipamientos públicos.</p> |
| 6 | Nuevo Occidente “Viviendas con Corazón hacia Territorios Equitativos” - Medellín (Antioquia) | <p>Gestor: Alcaldía de Medellín.<br/>         Área Bruta Adopción: 162,38 hectáreas.<br/>         Potencial Soluciones Vivienda: 11.455 Soluciones.<br/>         Estructura Urbana: 5 Unidades de Gestión.<br/>         Recursos MISN aportados por la Nación: \$ 86.543 Millones Vigencias 2008-2009-2012-2013.</p>  |
| 7 | Bosques de San Luis - Neiva (Huila)  | <p>Gestor: Alcaldía de Neiva.<br/>         Área Bruta Adopción: 36,73 hectáreas.<br/>         Potencial Soluciones Vivienda: 3.928 Soluciones.<br/>         Estructura Urbana: 1 Unidad de Ejecución.<br/>         Recursos MISN aportados por la Nación: \$ 35.932 Millones Vigencias 2008-2009-2010.<br/>         Otros Recursos de la Nación: \$10.000 Millones Vigencia 2010 para atención de población en situación de Desplazamiento.</p>   |
| 8 | Centro Occidente de Colombia San José - Manizales (Caldas)                                   | <p>Gestor: Alcaldía de Manizales.<br/>         Área Bruta Adopción: 98,73 hectáreas.<br/>         Potencial Soluciones Vivienda: 8.977 Soluciones.<br/>         Estructura Urbana: 30 Unidades de Ejecución.<br/>         Recursos MISN aportados por la Nación: \$ 40.000 Millones Vigencias 2009-2010.</p>  |



|    |  |   |
|----|--|---|
| 9  | Ciudad Verde - Soacha<br>(Cundinamarca)                                    | <p>Gestor: Amarilo S.A.<br/> Área Bruta Adopción: 327,96 hectáreas.<br/> Potencial Soluciones Vivienda: 42.000 Soluciones.<br/> Estructura Urbana: 7 Unidades de Ejecución.<br/> Recursos MISN aportados por la Nación: A la fecha no existen recursos destinados para la ejecución de este MISN.<br/> Otros Recursos de la Nación: 768 cupos por valor de \$13.390,22 Millones para Hogares damnificados por el fenómeno de la Niña 2010-2011 y los ubicados en zona de riesgo no mitigable.</p> |
| 10 | Ciudadela Gonzalo Vallejo Restrepo<br>- Pereira (Risaralda)                | <p>Gestor: Alcaldía de Pereira.<br/> Área Bruta Adopción: 163,34 hectáreas.<br/> Potencial Soluciones Vivienda: 13.971 Soluciones.<br/> Estructura Urbana: 16 Unidades de Ejecución.<br/> Recursos MISN aportados por la Nación: \$ 10.000 Millones Vigencias 2009-2010.</p>  |
| 11 | La Italia - Palmira(Valle)   | <p>Gestor: Jaramillo Mora S.A.<br/> Área Bruta Adopción: 97,07 hectáreas.<br/> Potencial Soluciones Vivienda: 6.026 Soluciones.<br/> Estructura Urbana: 9 Unidades de Ejecución.<br/> Recursos MISN aportados por la Nación: A la fecha no existen recursos destinados para la ejecución de este MISN.</p>  |
| 12 | Ciudadela del Valle - Tuluá (Valle)  | <p>Gestor: Grupo ODINSA S.A.<br/> Área Bruta Adopción: 31,00 hectáreas.<br/> Potencial Soluciones Vivienda: 3.920 Soluciones.<br/> Estructura Urbana: 1 Unidad de Ejecución.<br/> Recursos MISN aportados por la Nación: \$ 7.554 Millones Vigencia 2012.</p>   |
| 13 | PIDU Mirador del Frayle -<br>Candelaria (Valle)                            | <p>Gestor: IC Prefabricados S.A.<br/> Área Bruta Adopción: 100,80 hectáreas.<br/> Potencial Soluciones Vivienda: 6.568 Soluciones.<br/> Estructura Urbana: 4 Unidades de Actuación Urbanística.<br/> Recursos MISN aportados por la Nación: A la fecha no existen recursos destinados para la ejecución de este PIDU.</p>   |
| 14 | Pienta - Homenaje Comunero al<br>Bicentenario - Piedecuesta<br>(Santander) | <p>Gestor: Gobernación de Santander.<br/> Área Bruta Adopción: 124,98 hectáreas.<br/> Potencial Soluciones Vivienda: 12.420 Soluciones.<br/> Estructura Urbana: 8 Etapas de Ejecución.<br/> Recursos MISN aportados por la Nación: A la fecha no existen recursos destinados para la ejecución de este MISN.</p>  |

Fuente: elaboración propia de datos tomados de <http://www.minvivienda.gov.co/viceministerios/viceministerio-de-vivienda/espacio-urbano-y-territorial/macroyectos-de-inter%C3%A9s-social-nacional>

De igual forma, la Caja de Compensación Colsubsidio, de manera conjunta con la constructora Fernando Mazuera Gómez, anunció en el mes de abril de 2010, el desarrollo del proyecto de vivienda de interés prioritario y de interés social denominado “Maipore”.

Ubicado en el costado suroriental de la cabecera municipal, desarrollará un total de 16.500

soluciones de vivienda, en un área de 187 hectáreas y que pretende cobijar aproximadamente 65.000 habitantes.

En igual sentido entre el periodo 2010-2012, la administración municipal aprobó 4 desarrollos urbanísticos que contenían un total de 90.000 viviendas de interés social, denominados Plan Parcial las Vegas con una extensión de 62 Ha, el Plan Parcial las Huertas con 120 Ha, Plan Parcial Buenos Aires con 72 Ha y el Plan Parcial el Vínculo II con una extensión de 100 Ha, para un total de 364 Hectáreas que están siendo objeto de desarrollo urbanístico.

Actualmente, según las proyecciones del DANE, el municipio de Soacha es la décima ciudad con mayor número de habitantes de Colombia, con algo más de 541.000 personas. Se estima que en estas 148.500 nuevas viviendas que se construirán en los próximos años en el municipio, se dará albergue aproximadamente a 700.000 nuevos habitantes, con lo cual, Soacha llegará a más de 1 millón de habitantes. La estimación de la administración municipal es que Soacha, para el año 2020 pasará a ser la quinta ciudad con mayor número de habitantes del país, superando a Cartagena y siguiendo muy de cerca de Barranquilla que ocupa actualmente el cuarto lugar.

Así mismo, es innegable que la dependencia del municipio de Soacha hacia la capital es cada día más fuerte. Transporte y servicios públicos por mencionar algunos, son ejemplos del vínculo estrecho que mantienen las dos ciudades. La Nación y Bogotá, más que Cundinamarca, asumieron desde hace tiempo, la carga social que significó ceder a Soacha

parte de las obligaciones que trajeron los miles de nuevos habitantes que, a lo largo de las últimas décadas llegaron y se asentaron en el territorio del municipio.

Por último frente a la administración del territorio, es evidente la necesidad del municipio de revisar los alcances y oportunidades de la integración regional y de la conformación de un área metropolitana con Bogotá. Es necesario evaluar los logros y avances evidentes que han tenido experiencias exitosas como la del Valle del Aburra o como el área metropolitana formada por los municipios cercanos a Bucaramanga, en donde la armonización de los planes y las políticas de diversos entes territoriales han permitido un acelerado avance de los municipios en la lucha contra la pobreza y la desigualdad, a fin de lograr que Soacha se vincule en una dinámica de desarrollo que le garantice la sostenibilidad administrativa que muy seguramente le demandará atender al más de millón de habitantes que se proyectan para el 2018.

### **El tema de las finanzas públicas**

De otra parte, es innegable que la aplicación de los principios de equidad en la distribución de los recursos que hacen parte del situado fiscal de la nación, a través del Sistema General de Participaciones, han redundado en beneficio del municipio en la ampliación de la cobertura y la infraestructura de los sistemas de educación pública y afiliación al sistema de salud, así como en la posibilidad de inversión en la construcción y el mantenimiento de la infraestructura vial y de servicios públicos necesarios para atender la creciente demanda de la población.

Para el año 2010, el presupuesto del municipio ascendió a la suma de 230.730 millones de pesos, de los cuales 202 mil tenían como destino el gasto en inversión social. Si las proyecciones de población de Soacha para el 2018 se cumplen y en dicha medida, aumenta la participación del municipio en el Sistema General de Participaciones así como en el sistema de regalías, el presupuesto local destinado a inversión, podría rondar el medio billón de pesos anual.

Las nuevas urbanizaciones no vienen con los problemas de ausencia de infraestructura aquellas que se asentaron en el municipio en las décadas de los 70's y 80's. Las constructoras prometen construcciones dotadas de todos los servicios públicos y de acceso directo a los portales y rutas del sistema masivo de transporte, así como de colegios, bibliotecas, hospitales y espacios para la recreación y el deporte. La administración municipal tendrá la oportunidad de aprovechar recursos cada vez superiores, para solucionar, de una vez por todas, los problemas estructurales que aquejan a su comunidad. Esta nueva "invasión" urbanística del territorio de Soacha puede ser la oportunidad de consolidar el proyecto de ciudad que se definió en el Plan de Ordenamiento Territorial del año 2000.

### **Perspectivas de investigación**

Hace algunos meses se generó un debate por las declaraciones del alcalde Enrique Peñaloza, quien afirmó, frente a la posibilidad de anexionar Soacha a Bogotá en un escenario similar a lo sucedido en 1954, que a la capital no le interesaba recibir un "hueso".

Posteriormente explicó que con ese término que utilizó, pretendía describir la situación del municipio: cientos de miles de habitantes de estratos 1 y 2 con baja capacidad tributaria y con múltiples necesidades de inversión pública. El presente documento plantea una serie de temas que podrían abrir distintas líneas de investigación sobre los cambios poblacionales en las principales ciudades del país y los procesos regionales que se generan como resultado. El primer fenómeno sobre el que se podría profundizar es el de la conurbación y la hegemonía de la urbe principal en el desarrollo de las políticas públicas locales. Las dinámicas poblacionales urbanas que caracterizaron al país en el siglo XX, transformaron la gestión de la administración pública en los municipios conurbados. Los problemas derivados del crecimiento poblacional, significaron a su vez, un mayor esfuerzo fiscal y administrativo, lo que a la postre, les representaba demostrar su viabilidad como entes territoriales autónomos.

De igual forma es necesario ahondar en el tema de la integración de las dinámicas municipales frente al gobierno del territorio en las regiones. Los Planes de Ordenamiento Territorial, particularmente en la sabana de Bogotá, terminaron convirtiéndose en una representación de intereses políticos particulares, que amenazan la sostenibilidad de la región. La puja constante entre Bogotá, Cundinamarca y sus municipios, sobre proyectos en materia de vivienda, transporte masivo o de servicios públicos que resultan trascendentales para su población, nos llevan a plantear la necesidad de evaluar el actual esquema constitucional y legal de funcionamiento del municipio colombiano.

Por último, sería importante establecer la deuda que en materia de inversión, tiene la Nación y las principales ciudades capitales del país, con los municipios que sirvieron como

albergue permanente de la población migrante. ¿Por ejemplo, qué hubiese sucedido en Bogotá y en Barranquilla, si Soacha y Soledad no hubiesen servido de escudo para mitigar el impacto de la llegada de cientos de miles de nuevos habitantes en su mayoría en condición de pobreza extrema al territorio? Ahí existe una brecha en materia de inversión social que debe de ser asumida por las ciudades capitales, una deuda histórica que deberá, en algún momento, ser reconocida.

### Referencias y Bibliografía

- Acemoglu, D., & Robinson, J. (2012). *Por qué fracasan los países*. Bogotá D.C.: Editorial Planeta.
- ACNUR. (3 de Agosto de 2015). *a-quien-ayuda/desplazados-internos*. Obtenido de <http://www.acnur.org/t3/a-quien-ayuda/desplazados-internos/>
- Alcaldía Mayor de Bogotá y Alcaldía Municipal de Soacha. (2012). *Síntesis proyecto de constitución área metropolitana Bogotá-Soacha*. Bogotá.
- Alcaldía Mayor de Bogotá, S. (2011). *Integración Regional y Cooperación: avances, logros y retos 2008-2011*. Bogotá, Alcaldía Mayor de Bogotá.
- Alcaldía Municipal de Soacha. (6 de Agosto de 2015). *secretariadegobiernosocha*. Obtenido de <https://sites.google.com/site/secretariadegobiernosocha/pobalcionde>
- Álvarez-Gayou, J. L. (2005). *Como hacer investigación cualitativa. Fundamentos y metodología*. México, Paidós.
- Archila Neira, M. (1991). *Cultura e identidad obrera. Colombia 1910-1945*. Bogotá : Cinep.
- Barbosa Estepa, R. (1992). *Guadalupe y sus centauros. Memorias de la Insurrección llanera*. Bogotá, CEREC, Universidad Nacional de Colombia.
- Barrera, J. (2000). La industria en el municipio de Soacha. En *Soacha 400 años*. Soacha, Alcaldía Municipal de Soacha.
- Bloch, M. (1952). *Introducción a la Historia*. México D.F., Fondo de Cultura Económica .
- Bushnell, D. (2007). *Colombia. Una nación a pesar de sí misma*. Bogotá, Editorial Planeta.
- Calduch, R. C. (2014). *Universidad Complutense de Madrid*. Recuperado el 12 de Marzo de 2018, de <https://www.ucm.es/data/cont/media/www/pag-55163/2Metodos.pdf>
- Cámara de Comercio de Bogotá. (2005). *Plan Económico de Competitividad de Soacha*. Bogotá, Cámara de Comercio de Bogotá.
- Cámara de Comercio de Bogotá. (2007). *Balance de las finanzas de los municipios de Soacha, Fusagasugá, chía y Zipaquirá 1996-2006*. Bogotá, Cámara de Comercio de Bogotá.
- Carrillo, J. (Agosto de 2003). *SSRN*. Recuperado el 26 de 07 de 2015, de <http://ssrn.com/abstract=1567632>

- Carvajal Sánchez, N. I. (2012). Nuevas dinámicas urbano rurales en Bogotá y Soacha. *EUTOPIA. Revista de Desarrollo Económico Territorial*, 51-66.
- CEDE, Universidad de los Andes. (1998). *Bogotá-Sabana: un territorio posible*. Bogotá, Cámara de Comercio de Bogotá.
- CODHES. (1998). Desplazados en Bogotá: autores, actores de paz. *CODHES INFORMA*, 3.
- CODHES. (1999). Desplazados en Soacha, huellas de nunca borrar. *CODHES INFORMA*, 2.
- CODHES. (2011). Boletín informativo de la consultoria para los derechos humanos y el desplazamiento. *CODHES INFORMA*, 6.
- Colino, C. (2009). Método Comparativo. En R. Reyes, *Diccionario Crítico de Ciencias Sociales. Terminología científico- social*. Vol. 1, Madrid-México .
- Collier, D. (1993). Método comparativo. *Revista Uruguaya de Ciencias Políticas*.
- Correa de Andreís, A., Palacios Sañudo, J., Jiménez Ocampo, S., & Díaz Benjumea, M. (2009). *Desplazamiento forzado: restablecimiento urbano e identidad social*. Barranquilla, Ediciones Uninorte.
- Corredor, C. (2001). Reformas institucionales en Colombia. *Economía Institucional* (5).
- DANE. (24 de 06 de 2012). *DANE*. Obtenido de [http://www.dane.gov.co/index.php?option=com\\_wrapper&view=wrapper&Itemid=156](http://www.dane.gov.co/index.php?option=com_wrapper&view=wrapper&Itemid=156)
- Departamento Nacional de Estadística DANE. (1976). *III Censo Industrial 1970*. Bogotá, División de Impresión Departamento Nacional de Estadística DANE.
- Departamento Nacional de Estadística DANE. (1980). *XIV Censo Nacional de Población y III de Vivienda. Octubre 24 de 1973*. Bogotá, División de Edición del Departamento Nacional de Estadística DANE.
- Departamento Nacional de Estadística DANE. (1986). *XV Censo Nacional de Población y IV de Vivienda 1985*. Bogotá, Editorial Printer LTDA.
- Departamento Nacional de Estadística DANE. (2003). *Censo Experimental y de Vivienda del Municipio de Soacha. Informe Final*. Bogotá, Dirección de Mercadeo y Ediciones Departamento Nacional de Estadística DANE.
- Distrital, D. A. (2004). *El desplazamiento en Bogotá: una realidad que clama atención*. Bogotá D.C., Alcaldía Mayor de Bogotá.



- Dureau, F., & Hoyos, M. (1994). Soacha: un barrio de Bogotá. Movilidad y acceso a la vivienda de la población de los sectores orientales del municipio. *Desarrollo y Sociedad*(34).
- Facultad de Artes, Universidad Nacional de Colombia;. (2008). *Bogotá años 50. el inicio de una Metrópoli*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Fajardo, D. (2002). *Para sembrar la paz hay que aflojar la tierra*. Bogotá D.C., Universidad Nacional de Colombia.
- Gaitán, P. (1988). *Primera elección popular de alcaldes: expectativas y frustraciones*. Bogotá, Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales Universidad Nacional de Colombia.
- Galvis, L. A., & Meisel Roca, A. (2000). *El crecimiento económico de las ciudades colombianas y sus determinantes 1973-1998*. Bogotá, Banco de la República de Colombia.
- Geddes, P. (1960). *Ciudades en Evolución*. Buenos Aires, Ediciones Infinito.
- Guzmán, G., Fals Borda, O., & Umaña Luna, E. (1988). *La Violencia en Colombia. Estudio de un proceso Social*. Bogotá D.C., Círculo de Lectores.
- Jiménez, R. (1998). *Metodología de la Investigación*. La Habana, Centro Nacional de Información de Ciencias Médicas de la Habana.
- Jolly, J.-F. (2010). *Regir el territorio y gobernar los territorios*. Bogotá, Editorial Pontificia Universidad Javeriana.
- Kotkin, J. (2006). *La Ciudad. Una historia global*. Madrid, Debate.
- March, J., & Olson, J. (1997). *El redescubrimiento de las instituciones*. México, Fondo de Cultura Económica.
- Massiris Cabeza, A. (1997). *Publicación digital en la página web de la Biblioteca Luis Angel Arango del Banco de la República*. Recuperado el 13 de 09 de 2015, de <http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/geografia/deter/presen.htm>
- Mejía Pavony, G. (2000). De pueblo de indios a ciudad. Notas sobre su desarrollo. Soacha, Alcaldía Municipal de Soacha.
- Molina, H. (2003). *Dinámica demográfica y estructura funcional de la región Bogotá-Cundinamarca 1973-2020*. Bogotá, Mesa de Planificación Regional Bogotá-Cundinamarca.

- Moreno Jaramillo, C. (2008). La conurbación: rizoma urbano y hecho ambiental complejo. *VII Seminario Nacional de investigación urbana regional*. Medellín, Universidad Nacional de Colombia.
- Muller, P. (2002). *Las políticas Públicas*. Bogotá, Universidad Externado de Colombia.
- North, D. (1993). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México D.F., Fondo de Cultura Económica.
- Osorio, F. (2000). Espacio y territorio, perspectivas. Bogotá, ACNUR.
- Pal, L. A. (1987). *Public Policy Analysis*. Ontario, Mathuen Publications.
- Palacios, M. (2012). *Violencia Pública en Colombia, 1958-2010*. Bogotá, Fondo de Cultura Económica.
- Palacios, M. (2003). *Entre la Legitimidad y la violencia. Colombia 1875-1994*. Bogotá, Editorial Norma.
- Parsons, W. (2007). *Políticas Públicas: una introducción a la teoría práctica del análisis de las políticas públicas*. Buenos Aires, Miño y Dávila .
- Parsons, W. (2009). *Políticas Públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. México D.F., Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales FLACSO.
- Pérez, L. E. (2001). Desplazamiento forzado en Colombia, 1995-1999: una aproximación empírica a las relaciones entre desplazamiento, conflicto armado y desarrollo . Bogotá, Universidad Nacional de Colombia.
- Ramírez, W. (1987). Estado y burocracia en Colombia. Bogotá, *Análisis Político*(2).
- Reyes Posada, A. (2009). *Guerreros y campesinos. el despojo de la tierra en Colombia*. Bogotá, Editorial Norma.
- Rincón, M. (2011). *Bogotá-Región Central. Transformaciones recientes en las dinámicas de ocupación del territorio*. Bogotá, Universidad Nacional de Colombia.
- Roa, O. (2009). *No Hay Suelo Gratis - Un aporte desde la economía institucional urbana al desarrollo del principio de reparto equitativo de cargas y beneficios de la urbanización*. Bogotá, Revista digital de Derecho Administrativo.
- Roa, O. (2016). *La Calidad de la densidad urbana en Bogotá*. Bogotá. *Revista de economía institucional*.

- Sandilands, R. (1990). *Vida y Política Económica de Lauchlien Currie*. Bogotá, Legis.
- Sartori, G. (1971). La Política Comparada. Premesse e Problemi. Roma, *Revista Italiana di Scienza Politica*.
- Sartori, G. (1984). *La Política: Lógica y Método de las Ciencias Sociales*. México, Fondo de Cultura Económica.
- Schnitter, P. (2004). El Plan Regulador de Bogotá -1953 julio. Bogotá, *Anales de Ingeniería*.
- Secretaría de Planeación de Bogotá. (2013). *Agglomeraciones y condiciones de vida en Bogotá*. Bogotá, Imprenta Distrital.
- Secretaría de Planeación Distrital. (2013). *Rape Región Central. Territorio para la paz, Documento Técnico de Soporte*. Bogotá, Alcaldía Mayor de Bogotá.
- Secretaría de Planeación Distrital. (2014). *Documento Técnico de Soporte DTS Región Administrativa y de Planificación Especial (RAPE) Región Central*. Bogotá, Alcaldía Mayor de Bogotá.
- Skocpol, T., & Somers, M. (1980). The uses of comparative history in Macrosocial inquiry. *Comparative studies in society and History*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Tirado Mejía, A. (1988). *Introducción a la historia económica de Colombia*. Bogotá, El Áncora Editores.
- Uricoechea, F. (1986). *Estado y burocracia en Colombia: historia y organización*. Bogotá, Universidad Nacional de Colombia.
- Vásquez, T. (2001). *Análisis del conflicto armado en Cundinamarca y Bogotá 1995-2001*. Bogotá, Centro de investigación y educación popular CINEP.
- Zambrano, F. (2007). *Las ciudades colombianas en la historia: Persistencia del policentrismo urbano. Cincuenta años de la construcción en Colombia*. Bogotá, CAMACOL.